

María MAIANTI LÁZARO

EL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA

*Trabajo de Fin de Carrera
dirigido por
Juan Francisco CORONA RAMÓN*

*Universitat Abat Oliba CEU
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
Licenciatura en Administración y Dirección de Empresas*

2013

Resumen

El presente trabajo describe algunas de las características del modelo de pensiones de jubilación vigente en España y analiza los factores relevantes a la hora de juzgar su sostenibilidad y adecuación a la actual situación económica, presupuestaria y laboral. El estudio hace también una breve referencia a la configuración del sistema en otros países y a las cuestiones a tener en cuenta cuando se piensa en introducir cambios en el modelo.

Resum

El present treball descriu algunes de les característiques del model de pensions de jubilació vigent a Espanya i analitza els factors rellevants en el moment de jutjar la seva sostenibilitat i adequació a l'actual situació econòmica, pressupostària i laboral. L'estudi fa també una breu referència a la configuració del sistema a d'altres països i a les qüestions a considerar quan es pensa en la introducció de canvis en el model.

Abstract

The current paper describes different features of the Spanish retirement pensions system and analyses some factors to take account of when considering its sustainability and its suitability to the current economic, budgetary and labour context. The paper refers also to other countries system configuration and highlights issues to bear in mind when thinking on changing the model.

Palabras claves / Keywords

Seguridad Social – Pensiones de jubilación – Solidaridad – Sostenibilidad financiera – Tendencias demográficas – Ahorro.

Sumario

Introducción	9
CAPÍTULO I: LOS PILARES DE NUESTRO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	10
1. ¿Qué modelo hemos elegido?	10
2. ¿Cómo hemos entendido hasta ahora la solidaridad?	17
CAPÍTULO II. EL PILAR MÁS CONFLICTIVO: EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO	21
1. En favor del equilibrio	21
2. Cotizaciones y prestaciones.....	31
3. Tendencias a largo plazo	36
4. El factor de sostenibilidad	46
CAPÍTULO III. LA SOLIDARIDAD DEBE SER SOSTENIBLE	53
1. Cómo se han configurado otros sistemas de pensiones	53
2. Una referencia al ahorro.....	59
3. Últimas cuestiones	65
Conclusiones	68
Bibliografía	68

Introducción

Son muchas las voces que, desde hace años, indican la necesidad de realizar modificaciones en el sistema de pensiones de jubilación español. Reformas que lo hagan financieramente sostenible. Y ello en tanto que a medio y largo plazo se observan tendencias tanto demográficas como del mercado de trabajo que indican que los ingresos del sistema no van a poder hacer frente a los gastos a los que éste se ha comprometido.

El presente trabajo pretende, en primer lugar, subrayar los aspectos más importantes del modelo vigente y de la configuración actual de las aportaciones que el sistema recibe y de las prestaciones que del mismo se derivan.

En segundo lugar, el trabajo hace un repaso por aquellos factores que amenazan al equilibrio presupuestario y cómo, hasta el momento, se ha hecho frente a este riesgo, incluyendo las últimas reformas de 2011. Se hace referencia también a las propuestas de reforma en boga en el año 2013, en especial la posible introducción de un factor de sostenibilidad en la determinación de la cuantía de las prestaciones de jubilación.

En último lugar, se describe sucintamente la configuración de los modelos de seguro social de otros países y se llama la atención sobre el papel del ahorro, obligatorio o voluntario, en cada modelo. Todo ello a fin de que la solidaridad y el equilibrio presupuestario no estén condenados a la enemistad.

CAPÍTULO I: LOS PILARES DE NUESTRO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

1. ¿Qué modelo hemos elegido?

La sostenibilidad del sistema de Seguridad Social en nuestro país es una cuestión que preocupa seriamente no sólo a políticos, juristas y economistas, sino a cualquier ciudadano que vea peligrar su bienestar futuro. Cómo configurar el sistema es una discusión que nació en los inicios de la seguridad pública y que *no tiene fin*, pues dicho sistema deberá estar siempre sujeto a revisiones y reequilibrios. Lo que ocurre es que en los últimos años el problema parece ser verdaderamente apremiante. Partamos de un dato sencillísimo, seguramente objeto de infinidad de noticias: los gastos de la Seguridad Social son un 9,3% superiores a los ingresos de la misma¹. Desde 2010 puede hablarse de déficit de la Seguridad Social española. Es un dato alarmante, pero debe tenerse en cuenta que no es más que el resultado de la tendencia mantenida a lo largo de muchos años.

La partida más importante de gasto en prestaciones sociales son las pensiones de jubilación (tanto contributivas como no contributivas), suponiendo un 62% del total². Por eso este estudio va a intentar un recorrido por los distintos factores a tener en cuenta a la hora de juzgar la situación o proponer modificaciones al actual sistema de pensiones de las que son beneficiarios quienes han decidido o se han visto obligados a dejar de trabajar.

Es bien sabido que muchas voces abogan por un cambio radical en el sistema, proponiendo el tránsito a un sistema de capitalización que, pese a ser público, funciona con una lógica similar a la del seguro privado. Más adelante se explicarán los rasgos principales de esta modalidad de contribuciones y prestaciones públicas. Pero antes de ello, es interesante recuperar brevemente la naturaleza y orígenes de

¹ Resolución de 14 de noviembre de 2012, de la intervención general de la Seguridad Social, por la que se hace público el resumen de la cuenta general de la seguridad social del ejercicio 2011. Puede consultarse en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174270.pdf>

² Presupuestos de la Seguridad Social. Ejercicio 2012. También pueden consultarse los presupuestos de 2013 en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/174632.pdf>.

nuestro actual sistema de reparto, para poder destacar como es debido sus ventajas y dirigir una crítica a sus carencias.

Todos los principios que le son atribuibles a la institución de la Seguridad Social pueden englobarse en dos, ambos de contenido amplísimo: el primero, la solidaridad; el segundo, la garantía de suficiencia³. El origen de estos pilares fundamentales y su derivación en un compleja institución pública de seguridad social se remonta a la Prusia de Otto Von Bismarck de final siglo XIX y la Gran Bretaña de los años 40⁴. No es objeto de este trabajo entrar a distinguir entre los ya tan estudiados modelos bismarckiano y anglosajón, pues haremos sólo una breve referencia al último en tanto que engloba al primero —el modelo bismarckiano de seguro social está ligado a la relación laboral del trabajador con consideraciones redistributivas poco desarrolladas en comparación con los actuales sistemas— y que es el precedente de nuestro actual sistema y el de otros muchos países europeos.

El seguro social nace y se desarrolla por una voluntad de sistematizar y unificar los diversos seguros privados y mutualidades que operaban en los distintos sectores productivos, pero que estaban totalmente desligados unos de otros. Las normas de protección social eran por aquel entonces muy escasas⁵. Por razón del trabajo desempeñado se daban entre los trabajadores de uno y otro sector serias desigualdades y las situaciones de indigencia por pérdida de ingresos, de enfermedad, vejez u otras contingencias no recibían una adecuada atención pública. La respuesta a nivel generalizado de esta situación pasaba por la gestión pública de los recursos y servicios sociales⁶, y ello en base a lo que en los inicios de la seguridad social era una novedad: los patrones de las investigaciones sociales⁷.

³ Cfr. Documento Aula de la Seguridad Social, Temario de profesores, Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Puede consultarse en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/343997.pdf>.

⁴ Cfr. CORONA, J.F., DÍAZ ÁLVAREZ, A., ÁLVAREZ, F., *Economía pública*, Ariel, 2007, p.151.

⁵ En el caso de Inglaterra pueden citarse las Leyes de Pobres (de tiempos de Isabel Tudor), la Ley de Indemnización Obrera por accidentes de trabajo de 1897, los primeros seguros obligatorios de salud y desempleo en 1912, la primera Ley de Pensiones en 1920, entre otras. En España pueden destacarse la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, el Restoro Obrero Obligatorio instaurado en 1919, el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) y otros mecanismo de protección a través del mutualismo laboral.

⁶ BEVERIDGE, W.H., *Seguro social y servicios afines*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Clásicos, Madrid, 1989, p.4. Más conocido como *Informe Beveridge*, encargado por el Ministro sin Cartera y por el Comité de Problemas de Reconstrucción que éste presidía, a un

En los inicios, el objetivo del seguro social se expresaba del siguiente modo, o de forma muy similar: la abolición de la indigencia⁸. Es decir, un camino hacia un razonable nivel de subsistencia y un bienestar en el futuro de los ciudadanos, a través de un "proyecto para el seguro social contra la interrupción o la destrucción de la capacidad para obtener ingresos y por el gasto especial producido por el nacimiento, matrimonio o muerte"⁹. Pero atención, a este proyecto acompañaban varios principios, entre los que se encuentra el de universalidad ("el plan cubre a todos los ciudadanos"¹⁰). El objetivo de que las prestaciones y servicios sociales abarcasen a toda la población tenía una condición intrínseca: que el sistema fuera sostenible, es decir, la consecución de un equilibrio financiero en esta nueva institución pública que era la seguridad social, y ello si se quería que el sistema

Comité Interdepartamental cuyo informe resultante sería responsabilidad de LORD BEVERIDGE. La finalidad era la "investigación general y completa de los sistemas existentes de seguro social y servicios afines". En cuanto a una mayor coordinación entre los sistemas de protección social la introducción del Informe dice: "(...) En todo este cambio y desarrollo, se hizo frente a cada problema de forma separada, con escasas o nulas referencias a los problemas afines. La primera tarea del Comité ha sido intentar, por primera vez, un estudio global de todo el campo del seguro social y los servicios con él relacionados, para mostrar cuál es la provisión actualmente hecha y el modo en que atiende a las diferentes formas de necesidad. (...) El seguro social y los servicios afines, tal y como existen en la actualidad, son dirigidos por un conjunto de órganos administrativos, complejo y desconectado entre sí, que actúan según principios diferentes y que realizan un incalculable servicio, pero con unos costes, tanto de dinero como de dificultades y tratamientos anómalos para idénticos problemas, para los que no hay justificación. (...) Está fuera de duda que, con una coordinación más adecuada, los servicios sociales existentes pueden hacerse, a la par, más beneficiosos y más inteligibles para aquéllos a quienes sirven, y más económicos en su administración". En cuanto a la gestión pública, en el Informe se da por supuesto que es el Estado quien va a tomar el mando: "(...) la seguridad social debe ser lograda mediante la cooperación entre el Estado y los particulares. El Estado deberá ofrecer seguridad para el servicio y la contribución. Al organizar la seguridad, el Estado no deberá socavar el incentivo, la oportunidad y la responsabilidad" (p.6 o punto 9 del Informe).

Véase también BENEDICTO XVI, *Caritas in veritate*, Carta encíclica del sumo Pontífice sobre el desarrollo humano integral en la caridad y en la verdad, 7 de julio de 2009, punto 58: "El principio de subsidiaridad debe mantenerse íntimamente unido al principio de la solidaridad y viceversa, porque así como la subsidiaridad sin la solidaridad desemboca en el particularismo social, también es cierto que la solidaridad sin la subsidiaridad acabaría en el asistencialismo que humilla al necesitado".

⁷ *Ibidem*, p.8 (punto 12 del Informe).

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*, p.10 (punto 17 del Informe).

¹⁰ *Ibidem*, p. 11 (punto 19).

funcionara a largo plazo. Dicho equilibrio se conseguiría con la exigencia de los necesarios ingresos y el control de los gastos a realizar, pero también teniendo en cuenta que el equilibrio presupuestario no sería alcanzable si no iba acompañado de determinadas políticas e incentivos¹¹.

No perdamos, pues, de vista estos dos pilares de la aún incipiente seguridad social y del sistema adoptado también en España: un modelo de reparto de tipo mixto, es decir, de corte universal por dirigirse a la satisfacción de necesidades básicas de *todos* los ciudadanos, pero también basado en la profesionalidad y de carácter contributivo, pues aquellos ciudadanos que puedan contribuir a la financiación del sistema mediante parte de los ingresos de su trabajo deberán hacerlo, sin perjuicio de que las fuentes de financiación sean múltiples. Del pilar de solidaridad deriva, por un lado, los principios de universalidad, equidad e igualdad de derechos, y de solidaridad intergeneracional y territorial¹². Por otro lado, del pilar de equilibrio

¹¹ *Ibíd.*, p.14 (punto 21): "La gestión de la propia renta es un elemento esencial de la libertad del ciudadano. El pago de una parte sustancial del coste de la prestación como una cotización independiente de los recursos del contribuyente, es la base firme para una petición de prestaciones independientes de los recursos. (...) cualquier cantidad que se precise para la provisión de las prestaciones de seguro, hasta donde éstas sean necesitadas, deberá proceder de un Fondo al que hayan contribuido los receptores, y por el que éstos pueden ser demandados para hacer mayores contribuciones si el Fondo muestra ser insuficiente. (...) Las personas aseguradas no deben sentir que los ingresos por la ociosidad, aunque sea causada, pueden venir de una bolsa sin fondo. El Gobierno no debiera creer que por el hecho de dar donativos puede eludir la gran responsabilidad de tratar de que el desempleo y la enfermedad sean reducidos al mínimo. El campo para el gasto directo y la organización por el Estado es el mantenimiento del empleo de la mano de obra y de otros recursos productivos del país, y la prevención de la lucha contra la enfermedad, y no el poner parches mediante un proyecto incompleto de seguro. (...) El dar una prestación ilimitada en duración, sin un test de carencia de recursos, conlleva en sí mismo el que en algún nivel hayan de ser impuestas condiciones, como sobre el modo en que los hombres que reciben la prestación deben usar su tiempo, a fin de reponerse o de mantenerse en forma para el trabajo".

¹² Aula de la Seguridad Social, *Temario para profesores*, *op.cit.*, p.62: "(...) el artículo 87 de la Ley General de la Seguridad Social señala que el sistema financiero de la Seguridad Social es el de reparto, es decir, que impone sacrificios a los jóvenes respecto de los viejos; a los sanos respecto de los enfermos; a los ocupados respecto de los que se hallan en situación de desempleo; a los vivos respecto de las familias de los fallecidos; a los que tienen cargas familiares respecto de los que no las tienen; a los de actividades económicas en auge y prosperidad, en fin, respecto de los sectores deprimidos. A estos vínculos de solidaridad entre los cotizantes actuales y los receptores, en tiempo presente, de las prestaciones, se unen los no menos importantes lazos de solidaridad que se producen entre los distintos territorios de la Nación. Un determinado territorio podría ser deficitario, si sólo se consideraran aisladamente los cotizantes y pensionistas que viven allí en un

financiero derivan los principios de contributividad y unidad de caja (lo que no es igual a centralización) —en tanto que, como hemos dicho, el Estado es el gestor—, estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia, simplificación, racionalización y economía de costes¹³.

Cualquier reforma del sistema se ha hecho manteniendo la fidelidad a este modelo, sin haber planteado nunca su sustitución por otro¹⁴. Dicha decisión se plasmó y permanece vigente en la Constitución de 1978:

Artículo 41

Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

Además:

A la Seguridad Social en sí y, en particular, al sistema de pensiones y precisamente durante la crisis económica, le ha sido reconocido el papel de ser uno de los pilares institucionales

determinado momento. En esta ocasión, son las cotizaciones procedentes de los residentes en otros territorios las que salvan la situación, conformando lo que el Tribunal Constitucional ha venido en denominar solidaridad interterritorial".

¹³ Arts. 2 y 57 de la Ley General de la Seguridad Social, en adelante LGSS (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social).

¹⁴ PONENCIA PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LAS PRINCIPALES REFORMAS QUE DEBERÁN ACOMETERSE (número de expediente 154/4), más conocido como *Informe del Pacto de Toledo*, BOCG núm. 134, 12 de abril de 1995, p.5: "En este contexto, el debate sobre la evolución futura de los sistemas de Seguridad Social y las fórmulas para garantizar en todo momento su permanencia, estabilidad y progreso ha supuesto una constante que, si acaso se ha visto reforzada en las décadas de los años 80 y 90 como consecuencia de las transformaciones sociales operadas, en ningún supuesto —y así lo demuestra el análisis de las medidas adoptadas en los diferentes países— ha representado la adopción de soluciones que implicaran un desmantelamiento de los sistemas protectores o una variación sustancial en sus características básicas, sino que, por el contrario, se ha basado siempre en medidas dirigidas a facilitar su consolidación y viabilidad y reforzar sus garantías de cara al futuro, respetando en todo caso el modelo preexistente. Este debe ser también el contexto en el que se centre el debate abierto en España. Se trata de reforzar, consolidar y dar viabilidad futura al modelo de pensiones que ha ido configurándose en los últimos años, pues es el que mejor permite combinar adecuadamente los principios de seguridad y solidaridad (...)".

de la sociedad contemporánea, y su creciente importancia en el marco de la política económica y social¹⁵.

De modo que los pilares del sistema están claros, pero donde empieza el problema es en el *cómo* configurar dicho sistema¹⁶. Y lo más importante, es necesario comprobar que las medidas concretas que se adopten responden a los que hemos llamado objetivo principal —solidaridad y cobertura— y condición imprescindible —equilibrio financiero—. La remisión a los orígenes de nuestro actual modelo de seguro social permite no perder de vista el objetivo *final* al que se tiende, pero no soluciona el problema de los objetivos *parciales* (¿qué necesidades sociales merecen una mayor atención?) ni propone soluciones concretas a las cuestiones que se van planteando: algunas estructurales (como el envejecimiento de la población), otras de carácter técnico (como por ejemplo, cómo configurar incentivos fiscales que incidan positivamente en el equilibrio financiero de la seguridad social). Cuando LORD BEVERIDGE estudió la situación del seguro social e hizo propuestas concretas *partía de 0*, entre otras cosas porque entregó su Informe en 1942, en plena guerra, y con vistas a proponer modos para restablecer la situación una vez ésta terminara. Las pensiones de cualquier tipo no eran un derecho; ahora sí lo son, y el Estado tiene que responder. Tampoco el Lord inglés, por el contexto en que realizó el estudio junto a su Comité, pudo tener en cuenta que la inmigración sería un factor importantísimo a tener en cuenta, de modo que el volumen del conjunto "todos los ciudadanos" potencialmente destinatarios de cobertura social iría creciendo cada vez más, y tampoco pudo visualizar que los límites de ingresos y gastos dejarían de ser territoriales, cuestión que ha llevado a muchos a preguntarse si es el principio de solidaridad el que debería tener límites.

¹⁵ *Ibidem*, p.9.

¹⁶ Cfr. BEVERIDGE, W.H. *op.cit.*, p.18 (punto 27 del Informe): "Pero los tipos provisionales no son esenciales por sí mismos. Si el valor del dinero difiere materialmente, cuando el proyecto se aplique, de los planteamientos sobre los que se han basado los tipos provisionales, éstos podrán ser cambiado sin que el proyecto quede afectado en ningún aspecto importante". Véase también *Informe del Pacto de Toledo*, *op.cit.*, p.15: "(...) resultaría conveniente que todos los ciudadanos comprendieran la necesidad de evaluar y revisar periódicamente al sistema, pues la historia muestra la necesidad de corregir determinadas disfuncionalidades que, a pesar de las reformas introducidas, o persisten o afloran en el sistema de la Seguridad Social, con el paso de los años y los cambios que se producen en la sociedad y en el sistema productivo. Si la sociedad es dinámica, y lo será aún más en el futuro, resulta arriesgado e irresponsable mantenerse a la defensiva o afirmar la pervivencia para siempre de las mismas soluciones técnicas".

Para comprender el alcance de la configuración de nuestro modelo de Seguridad Social, veamos brevemente cómo funciona, por ejemplo, un sistema sin duda distinto como es el estadounidense, tantas veces criticado.

Ante todo, la *Social Security* americana *no* tiene la pretensión de ser la principal fuente de ingreso para quienes cesan de trabajar. La S.S. sustituye el 40% del sueldo medio de un trabajador (menos de la mitad de la tasa de sustitución —cuantía de la pensión en relación con los la cuantía del último salario— española, que era antes de la reforma de 2011¹⁷, del 81,2% en los hombres y del 84,9% en las mujeres)¹⁸. La *S.S. Administration* advierte: los americanos necesitan más que las prestaciones de la seguridad social: necesitan pensiones privadas, ahorro e inversiones. De esta premisa se deriva todo el sistema, que funciona con la lógica pública del seguro social (no es un un sistema de cuentas personales, en que el Estado actúa como si fuera una compañía de seguros privada), pero que ofrece unas coberturas mucho menos amplias en comparación con las de muchos países europeos, con la evidente contrapartida de que los tipos de cotización son mucho menores que los que nosotros conocemos, entorno al 13% entre trabajador y empresa (aproximadamente la mitad del tipo de cotización en España en 2013¹⁹), limitándose a cubrir las contingencias de jubilación, invalidez, viudedad y determinadas situaciones de dependencia. No incluyendo, pues, las contingencias derivadas de la pérdida de empleo y tampoco las prestaciones médicas ordinarias (sólo aquellas dirigidas a través de los programas Medicare y Medicaid a pensionistas y situaciones de invalidez).

En general, además, la condición de beneficiario de las prestaciones no se obtiene en el sistema estadounidense como un derecho, sino que es, realmente, una concesión de beneficios resultado del cumplimiento de múltiples requisitos y de una tramitación mucho menos automática de cuanto lo es es nuestro país (*eligibility for Social Security*).

¹⁷ A ella se hará referencia más adelante.

¹⁸ SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION, *Understanding the Benefits*, SSA Publication No. 05-10024, February 2013 (Recycle prior editions). Véase www.socialsecurity.gov. Véase también, para el dato de la tasa de sustitución española, OECD Pension Indicators, *Gross pension replacement rates: public and private schemes* (2011).

¹⁹ Publicados en la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. Pueden verse con mayor facilidad en: http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/CotizacionRecaudaci10777/Basesytiposdecotiza36537/index.htm#36538

Téngase además en cuenta el incentivo que existe para continuar trabajando después de haber alcanzado la edad de jubilación²⁰, incentivo que en España sólo se introdujo por primera vez mediante la Ley 35/2002, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible (en concreto mediante la modificación del art. 165 del TRLGSS²¹) y que se ha perfeccionado mediante el RDL 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo. Mediante esta última norma se permite, bajo determinados requisitos, la combinación de trabajo a tiempo completo o actividad por cuenta propia con el percibo del 50% de la pensión, lo cual era antes incompatible.

Nótese cómo la llegada tardía de este tipo de incentivos está muy relacionada con la concepción generalizada en España, opuesta a la que veíamos en el caso americano, de que la pensión de jubilación, una vez llegada cierta edad, es la principal fuente de sustento para sus beneficiarios.

2. ¿Cómo hemos entendido hasta ahora la solidaridad?

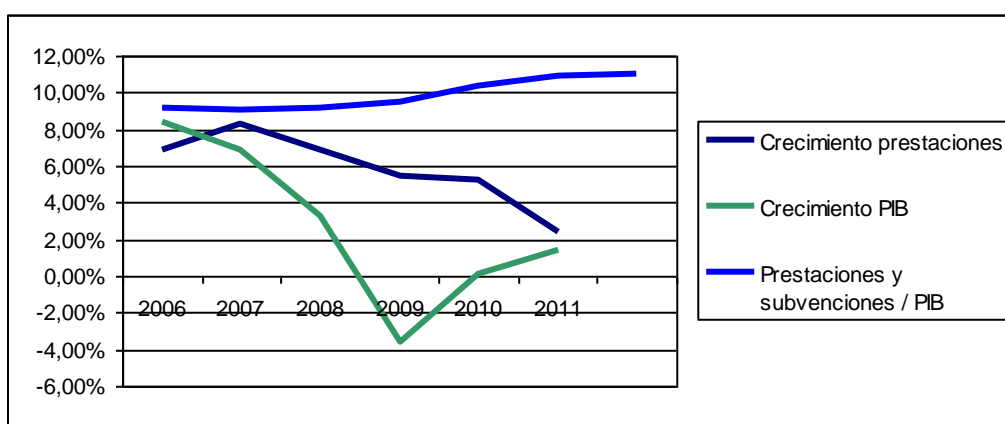
Dentro del modelo que hemos elegido, ¿qué pasos se han dado a lo largo de los últimos años en pro de la solidaridad y de un mayor bienestar de los ciudadanos? A continuación se enumeran algunos, partiendo de las indicaciones del llamado Informe del Pacto de Toledo. En primer lugar, se ha ido alargando progresivamente la lista de coberturas que proporciona el sistema, que incluye actualmente múltiples prestaciones y programas: pensiones de invalidez, jubilación, viudedad, orfandad, a favor de familiares, subsidios y ayudas genéricas a familias e instituciones, incapacidad temporal, prestaciones para el mantenimiento de la seguridad y la higiene, por maternidad, paternidad y riesgo durante el embarazo, asignaciones diversas por hijos, farmacia, prótesis, vehículos para inválidos, recetas médicas, prestaciones fondo 11-M, prestaciones LISMI y otros²². A rasgos muy generales,

²⁰ "Once you reach full retirement age, you can keep working, and your Social Security benefit will not be reduced, no matter how much you earn", en SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION, *op.cit.*

²¹ Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social, norma a la que se hará referencia en múltiples ocasiones en este trabajo (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, vigente hasta el 1 de enero de 2014).

²² Se han enumerado algunas de las prestaciones que aparecen en el Resumen de la Ejecución del Presupuesto de la Seguridad Social, diciembre 2012. Puede descargarse en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/175605.pdf>.

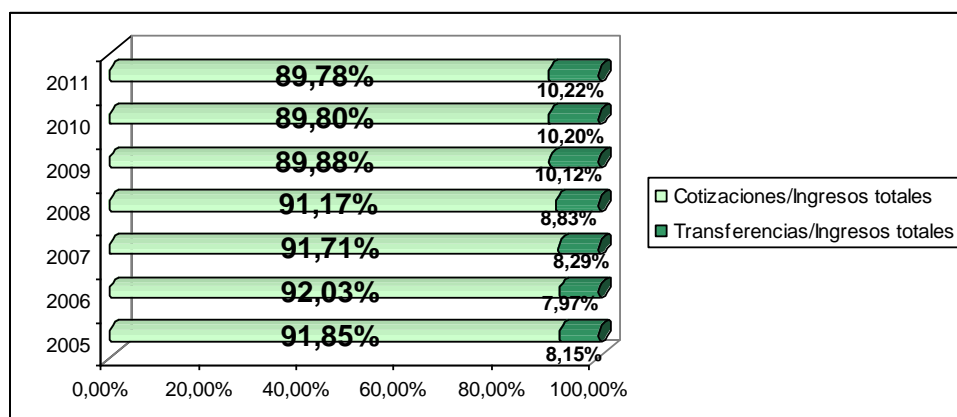
puede observarse en el siguiente gráfico cómo las prestaciones, transferencias y subvenciones concedidas no han dejado de aumentar, en mayor o menor medida. Por el contrario, el PIB no sólo no ha aumentado sino que ha disminuido sobre todo entre 2008 y 2010, de manera que el porcentaje de prestaciones y subvenciones sobre el PIB continúa inevitablemente en aumento. Se comparan los gastos en prestaciones de la Seguridad Social con el PIB porque el efectivo crecimiento de la economía del país está en estrecha relación con la capacidad del sistema de seguridad social para responder a las ayudas que la población de ese mismo país necesita.



Fuente: elaboración propia, a partir de los datos de los resúmenes de la Cuenta General de la Seguridad Social de los años 2005 a 2011²³ y los datos del PIB del INE.

También en estos otros sencillos gráficos se muestra cómo, pese a que los ingresos totales de la Seguridad Social entre cotizaciones y transferencias del Estado empezaron a descender en 2008, las cotizaciones sociales (nivel contributivo) han disminuido tanto en términos absolutos como relativos, sin embargo lo que no ha dejado de aumentar son las transferencias del Estado (nivel no contributivo). Ésta es una muestra más de la realización del principio de solidaridad, al menos a nivel teórico, pues la recaudación de los impuestos generales sigue contribuyendo a la partida de ingresos, pese a que las contribuciones particulares no puedan hacerlo en la misma medida.

²³ Dicho resumen se publica cada año en el mes de noviembre mediante Resolución de la Intervención General de la Seguridad Social: http://www.seg-social.es/Internet_1/InformacionEconomicof/InformacionContableFinancieraPruebas/cuentassegocial/Ejer2011/index.htm



Fuente de ambos gráficos: elaboración propia a partir de de los datos de los resúmenes de la Cuenta General de la Seguridad Social de los años 2005 a 2011 y los datos del PIB del INE²⁴.

En segundo lugar, debe destacarse la universalización de la asistencia sanitaria (recogida en la Ley General de Sanidad e introducida mediante el Real Decreto 1088/1989, de 8 septiembre) y el establecimiento de pensiones no contributivas de invalidez y jubilación (introducido mediante Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas).

En tercer lugar, la mejora de las pensiones mínimas a fin de equiparar la pensión mínima familiar al salario mínimo. Se ha elevado también la edad máxima de permanencia en el percibo de las pensiones de orfandad y mejorado las pensiones de viudedad en el caso de menores ingresos²⁵. Ha habido además una equiparación entre Regímenes en cuanto a la acción protectora dispensada.

²⁴ <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>

²⁵ *Informe del Pacto de Toledo, op.cit.*, p. 17.

En lo institucional, el Informe del Pacto de Toledo destacaba la necesidad de unidad entre los diferentes organismos de la Seguridad Social y la participación de los agentes sociales, así como una progresiva mayor eficiencia, que da como resultado una simplificación y agilización de los trámites para el reconocimiento de las prestaciones, así como una mayor transparencia.

En cuanto a la cuantía de las pensiones, es en 1985 (mediante Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social) cuando se introduce la por todos conocida revalorización de acuerdo con el IPC previsto para cada año (art. 48 TRLGSS), actualización suspendida para el año 2013 mediante Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

CAPÍTULO II. EL PILAR MÁS CONFLICTIVO: EL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO

1. En favor del equilibrio

¿Es posible seguir aumentando la cantidad y calidad de las prestaciones y otras partidas de gasto sin el respaldo de una partida de ingresos que siga la misma tendencia? Parece claro que no, y esta afirmación no necesita más confirmación que la que impone la lógica de cualquier economía individual, familiar o empresarial. Podría sin duda aducirse, como primera objeción, que puede recurrirse a la financiación externa, de hecho toda economía desarrollada funciona gracias a este último factor. Ahora bien, de ahora en adelante nos vamos a referir a un sistema contributivo que debería ser capaz de mantenerse por sí mismo.

Volvemos de nuevo la vista al Informe del Pacto de Toledo —en adelante, Informe PT—, al que hemos recurrido para entender mejor en qué consiste nuestro modelo de Seguridad Social y qué pasos se han dado en favor de un bienestar cada vez mayor de los ciudadanos. En este mismo Informe se dan una serie de indicaciones en favor del otro pilar de nuestro sistema: el equilibrio presupuestario. Esto es, medidas que aseguren la financiación suficiente para sostener la importante cantidad de prestaciones y otras transferencias con las que la Seguridad Social como gestora de fondos públicos está comprometida. El Informe PT se interesa por este otro pilar no sólo porque así lo exijan los dos grandes indicadores, la creciente esperanza de vida —relacionada con la partida de gasto— y la preocupante tasa de desempleo —relacionada con la partida de ingreso—, de las que luego hablaremos con más detalle, sino por otro dato aún más inmediato: la situación de déficit y de recesión económica de 1995, año de publicación del Informe.

Algunas de las medidas que se habían tomado hasta entonces en pro de una mayor financiación de la Seguridad Social y que el Informe enumera son: la elevación de los topes máximos de cotización, a fin de potenciar el carácter contributivo del sistema, la elevación del período necesario para acceder a las prestaciones de 10 a 15 años, así como del período de cotización que sirve de base para el cálculo de la cuantía de la prestación, de 2 a 8 años, y la aproximación de las bases de cotización a los salarios reales (abandono del sistema de cotización sobre bases tarifadas).

A su vez, se hacían recomendaciones acerca de las cuestiones que deberían afrontarse a partir de ese momento. En primer lugar, la separación de las fuentes de financiación según vayan a destinarse a prestaciones contributivas o no contributivas, cuestión que ya se mencionó arriba, y que lleva implícito el objetivo de que las cotizaciones sociales sean suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas. Este objetivo parece cumplido por lo que se refiere a las prestaciones no contributivas más importantes, esto es, pensiones y prestaciones familiares, cuya previsión de gasto coincide casi exactamente con la previsión de ingreso procedente de las transferencias de la Administración del Estado destinadas a esas partidas. Ahora bien, la indicación del Informe del Pacto de Toledo quedó desoída en lo que concierne a la mayor partida de gasto prevista dentro de las transferencias del Estado: los complementos a mínimos de las pensiones²⁶, esto es, los complementos necesarios que reciben los pensionistas en el nivel contributivo en caso de que su pensión no llegue a la cuantía mínima y que "no perciban rendimientos del trabajo, del capital o de actividades económicas y ganancias patrimoniales, de acuerdo con el concepto establecido para dichas rentas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), o que, percibiéndolos, no excedan de la cuantía que anualmente establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para ese año (7.063,07 euros durante el año 2013)"²⁷. Aún así, y por lo que se refiere a esta última cuestión, el Informe PT *actualizado* en 2011²⁸ aboga por que dichos complementos se consideren transferencias no contributivas: así, no sólo una parte sino todo ese gasto debería correr a cargo de la imposición pública y no de las cotizaciones sociales. En todo caso, esta cuestión muestra que la separación de fuentes de financiación no es aún completa.

²⁶ Con respecto a las pensiones causadas a partir de 1 de enero de 2013, para tener derecho al complemento para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones, será necesario residir en territorio español. Para las pensiones causadas a partir de la indicada fecha, el importe de dichos complementos en ningún caso podrá superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva.

²⁷

Véase:

http://www.seg-social.es/Internet_1/Pensionistas/Revalorizacion/Complementosaminimos/index.htm y téngase en cuenta la novedad para las pensiones causadas a partir del 1 de enero de 2013 (medida de contención del gasto): "Con respecto a las pensiones causadas a partir de 1 de enero de 2013, para tener derecho al complemento para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones, será necesario residir en territorio español. Para las pensiones causadas a partir de la indicada fecha, el importe de dichos complementos en ningún caso podrá superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones de jubilación e invalidez en su modalidad no contributiva".

²⁸ *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, BOCD, 31 de enero de 2011, serie D General, núm. 513.

En segundo lugar, recomendaba la constitución de reservas a fin de atenuar los efectos de los ciclos económicos, indicación que fue atendida mediante la creación del Fondo de Reserva en el año 2003 (por Ley 28/2003, de 29 de septiembre). A continuación pueden observarse dos gráficos que muestran la situación del dicho Fondo, situación que, como ya han puesto de manifiesto los medios de comunicación en los últimos tiempos, es preocupante, por dos razones: porque en los años 2009, 2011 y 2012 no ha recibido dotaciones y porque por primera vez en 2012 se ha autorizado la disposición del Fondo de reserva²⁹ y dejado sin efecto el límite de disposición del 3% fijado por la normativa del Fondo³⁰.

²⁹ Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de septiembre de 2012 en aplicación del artículo 4 de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, se autorizó la disposición del Fondo de Reserva de la Seguridad Social por importe de 3.063 millones de euros. Cfr. Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Informe a las Cortes Generales. Evolución, actuaciones del año 2012 y situación a 31 de diciembre de 2012, pp. 7 y ss. En julio de 2013 hubo noticias de una nueva disposición del Fondo por valor de 1.000 millones de € para el pago de pensiones contributivas.

³⁰ *Ibidem*. Mediante Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, que deja sin efecto el límite del tres por ciento fijado con carácter general en el artículo 4 de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, para los ejercicios 2012, 2013 y 2014, pudiéndose disponer en los citados ejercicios, en la medida que surjan las necesidades, hasta un importe máximo equivalente al importe del déficit por operaciones no financieras que pongan de manifiesto las previsiones de liquidación de los presupuestos de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. El déficit por operaciones no financieras del sistema de Seguridad Social a efectos del Fondo de Reserva del ejercicio 2012, asciende a 11.818,01 millones de euros, según el cálculo provisional de la Intervención General de la Seguridad Social, a 21 de noviembre de 2012.

disposiciones y rendimientos)

DOTACIONES APROBADAS POR ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS A 31 DE DICIEMBRE DE 2012

(con cargo a los excedentes presupuestarios de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social).



EVOLUCIÓN GENERAL DEL FONDO DE RESERVA (DOTACIONES DISPOSICIONES Y RENDIMIENTOS)

Situación a 31/12/2012. Importes en millones de euros

Datos acumulados	Años 2000 a 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011	Año 2012
1. DOTACIONES	25.198	32.740	41.150	50.670	50.750	52.559	52.782	53.008
1.a Acuerdo del Consejo de Ministros (*)	25.173	32.673	40.973	50.373	50.373	52.113	52.113	52.113
1.b Exceso de resultados de MATEPSS (**)	25	67	177	297	377	446	669	895
2. DISPOSICIONES (***)								-7.003
3. RENDIMIENTOS NETOS GENERADOS	1.987	3.139	4.566	6.553	9.272	11.816	14.033	17.003
3.a Rendimientos generados (****)	2.065	3.255	4.729	6.787	9.690	12.352	14.718	17.922
3.b Ajustes por amortización/enajenación de activos	-78	-116	-163	-234	-418	-536	-685	-919
TOTAL	27.185	35.879	45.716	57.223	60.022	64.375	66.815	63.008

En tercer lugar, la PONENCIA (nombre dado a la comisión formada por quienes después redactarían el Informe PT que ahora se trata) indicaba la necesidad de continuar el proceso ya comenzado de simplificación e integración de Regímenes Especiales. Así, si comparamos el texto inicial del TRLGSS de 1994 con el actual observamos que han desaparecido como Regímenes Especiales propiamente dichos el de los Trabajadores dedicados a las actividades agrícolas, forestales y pecuarias, así como los titulares de pequeñas explotaciones que las cultiven directa

y personalmente, el de los Empleados del Hogar, el de los Funcionarios Públicos, civiles y militares y el de los Estudiantes. De todos modos, la simplificación es en realidad muy relativa, puesto que los tres primeros siguen existiendo, sólo que integrados como sistemas especiales, junto con otros nuevos antes desconocidos, dentro del Régimen General³¹.

Las otras tres recomendaciones relevantes se refieren a tres asuntos muy relacionados con los incentivos que el sistema da a los particulares, incentivos que llaman a la responsabilidad pero que, como muchos pueden intuir, si no se configuran adecuadamente no devienen verdaderos estímulos orientadores de las decisiones de los ciudadanos y, por lo tanto, no contribuyen al equilibrio presupuestario. Se trata, en primer lugar, del fomento de la "prolongación voluntaria de la vida activa de quienes libremente lo deseen"³². En segundo lugar, se propone la mejora de los incentivos fiscales dirigidos a la promoción del sistema complementario (lógica del seguro privado), con especial atención a los sistemas colectivos. En tercer lugar, se recomienda mejorar los mecanismos de recaudación,

³¹ Dentro del Régimen General existen los siguientes sistemas especiales, esto es, con características diferenciadoras: Trabajadores fijos discontinuos de empresas de estudio de mercado y opinión pública, Trabajadores fijos discontinuos de cines, salas de baile y de fiesta y discotecas, Manipulado y empaquetado del tomate fresco, realizadas por cosecheros exportadores, Servicios extraordinarios de hostelería, Industria resinera, Frutas, hortalizas e industria de conservas vegetales, Agrario, Empleados del hogar. Véase http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/Afiliacion/RegimenesQuieneslos10548/RegimenGeneraldeLaS10562/SistemasEspeciales/index.htm#32873.

Además, mediante Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, se integra los funcionarios de nuevo ingreso en el Régimen General de la Seguridad Social, a los efectos de Clases Pasivas. En el preámbulo de dicha norma se indica: "con esta medida se simplifican y armonizan los actuales sistemas de pensiones públicas, y lo que en el contexto actual es más relevante, se incrementa el número de cotizantes a la Seguridad Social, y, en consecuencia, los ingresos de la Tesorería General de la Seguridad Social, lo que propiciará una mayor estabilidad del sistema público de protección social, mediante el establecimiento de un único sistema contributivo y de reparto de las pensiones".

Nos aventuraríamos a decir que la modificación en este punto ha consistido únicamente en introducir cambios en las denominaciones, pero lo cierto es que este trabajo no puede extenderse tanto como para comprobar si los cambios mencionados han supuesto realmente un *ahorro* o un aumento de los ingresos y si, por tanto, han favorecido un mayor equilibrio presupuestario o, por el contrario, las modificaciones efectivamente no han conseguido el fin para el que fueron recomendadas.

³² *Informe del Pacto de Toledo*, recomendación nº 14.

luchar contra el fraude en el acceso y permanencia de las prestaciones y también poner medios para que aflore la economía sumergida.

A la flexibilización de la jubilación ya se hizo referencia antes, y lo único en lo que cabe insistir es en la tardanza con que parecen llegar este tipo de medidas. De todos modos, y como siempre es mejor tarde que nunca, la medida prevista por el RDL 5/2013, de 15 de marzo es una buena noticia. En cuanto a los sistemas complementarios³³, debe decirse que, si bien la fiscalidad favorece otorgando reducciones a quien haga aportaciones a planes de pensiones privados e instrumentos de previsión semejantes³⁴, muy probablemente dicha previsión no es suficiente como incentivo para una ciudadanía que entiende, como ya dijimos antes, que su principal fuente de sustento en la jubilación no se la proporcionará su ahorro personal sino las cantidades que la Seguridad Social ha reservado. Esta cuestión está en estrecha relación con la tasa de sustitución y la responsabilidad sobre el ahorro, temas a los que después se hará referencia, dada su indudable relevancia.

En cuanto a la lucha contra el fraude, cabe destacar las últimas medidas en materia, la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social³⁵ y la Ley Orgánica 7/2012, de 26 de diciembre, de reforma del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social. Estas medidas aportan severidad ante las irregularidades cometidas por empresarios y trabajadores, tanto a nivel laboral como penal. Ahora bien, téngase en cuenta que, como ocurre en la lucha contra el fraude a la Hacienda Pública, el camino es largo y los instrumentos a utilizar no son sólo modificaciones técnicas de las normas en materia, pues es necesaria una conciencia renovada por parte de los ciudadanos de lo que significan los fondos de todos y un empeño por

³³ La recomendación acerca de la conveniencia de potenciar los sistemas complementarios no introduce ningún elemento nuevo distinto de la mención expresa de la Constitución (art. 41). Si el texto constitucional incluye algo es porque lo considera un elemento importante, pese a tener el adjetivo "complementario".

³⁴ Existe, de todos modos, un límite a dichas reducciones (arts. 51 y 52 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas).

³⁵ "En un contexto de obligada estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas, resulta evidente que deben intensificarse las actuaciones tendentes a afrontar determinadas conductas, profundamente injustas e insolidarias, que generan la reducción de los ingresos en los recursos económicos del sistema de la Seguridad Social, el deterioro de los derechos de los trabajadores y una indeseable competencia desleal con respecto a las empresas, los emprendedores y los trabajadores autónomos cumplidores de sus obligaciones legales", en el Preámbulo (II) de la norma.

dar ejemplo por parte de las instituciones, a fin de que la contribución, sea como impuesto, sea como cotización, no sea concebida como una especie de sanción por parte del Estado o una Seguridad Social expropiadora, sino la contrapartida de unas prestaciones que deberían contribuir al bienestar de todos.

Desde que se hicieran en 1995, entre otras, las recomendaciones nombradas, los dos factores fundamentales en los que más adelante ahondaremos, envejecimiento de la población y tendencias del mercado de trabajo, no han concedido tregua a la exigencia de configurar un sistema de pensiones sostenible. El Informe del Pacto de Toledo de 1995, al que tantas veces hemos hecho referencia, fue actualizado por primera vez en 2003³⁶ —el documento que renovaba algunas de las recomendaciones dadas por aquel primer Informe— y, últimamente, de nuevo en 2011³⁷. Las cuestiones tratadas no son, como puede intuirse, muy distintas a las que se plantearon en años anteriores. Ahora bien, hay que tener en cuenta un factor nuevo en el Informe de 2011: el problema de las pensiones se enmarca ahora en un ámbito que ya no es sólo nacional, sino que es también europeo³⁸. Por eso, a diferencia de cuanto se observaba en el texto de 1995, en el de 2011 aparecen múltiples referencias al documento "Europa 2020. Una estrategia para el crecimiento

³⁶ *Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo* (BOCG, 2 de octubre de 2003, Serie D General, número 596).

³⁷ *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo* ya citado (BOCD, 31 de enero de 2011, Serie D General, número 513).

³⁸ *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*, *op.cit.*: "En último término, el objetivo principal que persiguen las orientaciones comunitarias en materia de pensiones es el de armonizar la adecuación y sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Se trata de un objetivo global que parte de la convicción de que la adecuación y la sostenibilidad de las pensiones son características de un sistema de pensiones obligadas a coexistir en una relación de recíproca influencia: si las pensiones pecan de inadecuación o de insuficiencia, entonces es probable que se desarrollen presiones para que se produzcan incrementos específicos de las pensiones o que crezca desproporcionadamente la demanda de las mismas, lo cual pondría en peligro la sostenibilidad del sistema; pero, del mismo modo, si un sistema de pensiones es financieramente insostenible acabará siendo inadecuado en el medio o largo plazo, porque serán necesarias correcciones repentinas y traumáticas. Debe entenderse, por tanto que el propósito de los sistemas de pensiones es asegurar unos ingresos adecuados a la persona jubilada, sobre la base fundamental de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional; no obstante, para garantizar sus sostenibilidad financiera en la mayoría de los Estados UE-27 se han venido efectuando reformas que, en mayor o menor medida, se han guiado por las orientaciones trazadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el cual ofrece el marco equilibrado para hacer un seguimiento de la sostenibilidad de las finanzas públicas, incluidos los sistemas de pensiones".

inteligente, sostenible e integrador"³⁹, que es una comunicación de la Comisión Europea al Consejo Europeo, al Libro Verde sobre las Pensiones «En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros»⁴⁰, y al El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que desde 1997 ofrece el marco para hacer un seguimiento de la sostenibilidad de las finanzas públicas, incluidos los sistemas de pensiones⁴¹.

Que la discusión del sistema de previsión social y de las pensiones se enmarque inevitablemente en un contexto europeo indica que a España, como Estado miembro de la Unión Europea, no le va a urgir sólo el problema financiero principal, el de la sostenibilidad de su sistema de pensiones, sino que va a tener que responder también en términos políticos, en tanto que todo acuerdo a nivel europeo obliga a quienes forman parte de la Unión —en el modo particular en que esto ocurre en el derecho comunitario, no asimilable a las obligaciones que nacen de la Ley en el ámbito nacional— a tomar medidas concretas que desarrollen las directrices sobre las que versaba el acuerdo. Pues bien, ha sido en 2011 cuando se ha emanado la última norma en materia de reforma de las pensiones: la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, cuyos antecedentes en cuanto al contenido eran el Informe del Pacto de Toledo de 2011, antes mencionado, y el acuerdo alcanzado con los agentes sociales de 28 de enero de 2011. El Proyecto de esta Ley fue remitido a las Cortes por el Gobierno el mismo día (25 de marzo de 2011) en que el Consejo Europeo indicaba, como una de las medidas a adoptar por los Estados miembros, la reforma del sistema de pensiones y la generación de empleo y competitividad.

Puesto que a este estudio interesa conocer cuál es la situación actual de las pensiones, tanto a nivel presupuestario —situación de las cuentas de la Seguridad Social y sostenibilidad del modo en que se distribuyen en nuestro sistema de reparto las pensiones de jubilación— como a nivel de detalle —cómo calcular la cuantía de dichas pensiones—, veamos ahora brevemente cuáles fueron las reformas que introdujo la norma citada y que, además, fueron objeto de diversas discusiones y argumentos en contra y a favor.

³⁹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf

⁴⁰ Bruselas, 7.7.2010. COM(2010)365 final.

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0365:FIN:ES:PDF>

La primera medida, probablemente la más discutida, fue la elevación de la edad de jubilación de los 65 a los 67 años, elevación gradual a razón de un mes por año entre 2013 y 2018 y de 2 meses por año entre 2019 y 2027. Con ello se retrasa el que es, téngase en cuenta, el doble efecto de la jubilación: en primer lugar, que el ciudadano deja de cotizar; en segundo lugar, que pasa a ser beneficiario de una prestación durante, se espera, un número creciente de años, puesto que la esperanza de vida no deja de aumentar.

En segundo lugar, el período de cómputo se amplió de 15 a 25 años (a ritmo uniforme y hasta 2022). En tercer lugar, también aumenta la edad de jubilación anticipada, de 61 a 63 años y para acceder a la pensión deberán cumplirse los requisitos de haber cotizado 33 años y que la pensión resultante supere la pensión mínima. Se aplicará un coeficiente reductor general del 7,5% (salvo excepciones) por cada año de jubilación anticipada. En cuarto lugar, irá aumentando el período de cotización necesario para obtener el 100% de la base reguladora, concepto éste último inherente al cálculo de la cuantía de la pensión al que haremos referencia en breve. En quinto lugar, se introducen incentivos para la prolongación de la vida laboral después de la edad de jubilación (2%, 2,75% y 4% por año).

Además, se articulaba un *factor de sostenibilidad* ligado a la evolución de la esperanza de vida. Este factor debería permitir, después de la evaluación del sistema cada cinco años a partir de 2027, hacer las correcciones paramétricas que pudieran ser necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema.

Además, en las disposiciones adicionales de la Ley se dan una serie de indicaciones al Gobierno, como por ejemplo, la conveniencia de que los Ministerios de Trabajo e Inmigración y de Economía y Hacienda, así como los agentes sociales, examinen la posibilidad de idear escenarios de financiación complementaria para el sistema de Seguridad Social en el medio y largo plazo. O también la obligación del Gobierno de remitir a las Cortes un informe sobre el desarrollo de la previsión social complementaria y sobre las medidas que podrían adoptarse para promover su desarrollo en España. Otras, más encaminadas al que llamábamos *pilar solidaridad*, pueden considerarse del todo abstractas, por ser declaraciones políticas de intenciones pero faltas de la concreción que, por el contrario, sí se encuentra en las medidas que veíamos antes y que afectan directamente al cálculo de la pensión. Véase, a modo de ejemplo, la disposición adicional trigésima segunda, en la que se encarga al Gobierno la presentación de un informe para articular medidas que logren la recuperación del poder adquisitivo perdido de los pensionistas en los últimos cinco

años. Pese a que es una indicación bienintencionada, parece poco coherente que esté contenida en una Ley que, sin duda alguna, no tiene otro objetivo que el de aligerar los gastos del sistema de la Seguridad Social.

En último lugar, en relación con la Ley 27/2011, parece apropiado referir una de las observaciones que el Grupo consultivo de reflexión sobre políticas públicas de UNESPA (asociación empresarial del seguro) hace acerca de una omisión de la norma: "la no actualización de las bases máximas de cotización puede suponer una reforma encubierta del sistema"⁴². Resulta que, a medida que los salarios crezcan a lo largo de los años en función de los incrementos de la productividad, si las cotizaciones no han aumentado su tope máximo, la tasa de sustitución (pensión de jubilación/último salario) será cada vez menor.

El resultado más probable podría ser, finalmente, que dispusiésemos de un sistema de pensiones que garantizase prestaciones estandarizadas, esto es prestaciones dentro de un intervalo con un mínimo y un máximo fijados por el gobierno, pero con una relación cada vez menos directa con el salario que perciben los trabajadores⁴³.

Es necesario en este punto dar un paso importante: las medidas que pueden considerarse concretas —no sólo, pues, de carácter meramente programático— de la Ley de 2011 y también de las reformas anteriores (las de 1985, 1997, 2001 y 2007) son medidas que, en definitiva, inciden sobre el modo de calcular la cuantía de la pensión. A estas medidas se las ha denominado paramétricas, en tanto que modifican los parámetros o factores implicados en la definición de las cotizaciones o de las prestaciones. Se estudian en contraposición con las medidas denominadas sistémicas⁴⁴. Las primeras modifican la edad de jubilación ordinaria o anticipada, el número de años a tener en cuenta en la base reguladora, la introducción o no de penalizaciones en la cuantía final de la pensión en función de los años cotizados, el aumento o reducción de la tasa de reemplazo (también llamada tasa de generosidad), la revisión o no del mecanismo de indexación (actualización de las prestaciones), la compatibilización de la vida laboral con la percepción de parte de la

⁴² UNESPA, GRUPO CONSULTIVO DE REFLEXIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS, *Cuentas personales: hacia un modelo de pensiones transparente y sostenible*, julio 2011, p.14.

⁴³ UNESPA, *op.cit.*, p.15.

⁴⁴ FUNDACIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA APLICADA (FEDEA), *La reforma de las pensiones*, marzo de 2010, p.10.

pensión, entre otras. Las segundas, sistémicas, "implican cambios más profundos en la relación entre cotizaciones y prestaciones".

2. Cotizaciones y prestaciones

Cuando se habla de reformas en los sistemas de pensiones se hace referencia a ajustes en la partida de ingresos o de gastos del sistema de pensiones, lo cual plantea una serie de cuestiones genéricas⁴⁵:

¿Debería incorporarse algún tipo de ajuste automático en la legislación o debería gestionarse completamente a través de cambios periódicos en la legislación?

¿Debería realizarse ese ajuste sobre cambios en las contribuciones, cambios en las prestaciones, o como una mezcla de ambos?

¿Qué pesos relativos deberían darse a los distintos fines sociales de los sistemas de pensiones y cómo debería ponderarse la consecución de estos fines frente a los costes de lograrlos?

Estas preguntas ponen de manifiesto algo muy evidente pero de lo que cabe darse cuenta, y es que si las cuentas de un sistema no cuadran sólo caben dos opciones: la primera, un aumento de los ingresos, aumentando las contribuciones; la segunda, una disminución de los gastos, ajustando así —reduciendo, en definitiva— las prestaciones. Una tercera opción sería la de acudir a los recursos de terceros, pero un recurso a la deuda en nuestro modelo de Seguridad Social debería hacerse a través del Estado. Este trabajo no puede extenderse tanto como para entrar en esta cuestión; de todos modos, la financiación obtenida mediante deuda obtenida por el Estado iría, en nuestro modelo, a financiar el nivel no contributivo de prestaciones. Precisamente lo que interesa es que el nivel contributivo —profesional— se autofinancie y sea sostenible en el tiempo, ideal al que han hecho referencia los distintos Informes del Pacto de Toledo al insistir en la separación de las fuentes de financiación —por esta misma razón se hace tanto hincapié en dar una solución al problema de los complementos a mínimos de las pensiones, al que hacíamos referencia antes, y que debería solucionarse liberando al nivel contributivo de dichos

⁴⁵ "En la práctica, los sistemas ajustan tanto contribuciones como prestaciones (y, en sistemas públicos, transferencias estatales) para preservar el equilibrio financiero", en BARR Y DIAMOND, *La reforma necesaria. El futuro de las pensiones*, El Hombre del Tres, primera edición en español 2012, p.63.

mínimos, que deberían correr en su totalidad y no sólo en parte a cargo de las transferencias del Estado⁴⁶—.

Centrémonos, pues, en las dos primeras opciones, que son a la vez las más sencillas. Repasemos cómo se calculan las contribuciones —cotizaciones a la Seguridad Social— y cómo las prestaciones —cuantía de las pensiones de jubilación—, para poder entender así qué parámetros están contenidos en la determinación de una y otra cuantía y sobre qué se incide y discute cada vez que se plantea o lleva a cabo una reforma en el sistema de pensiones.

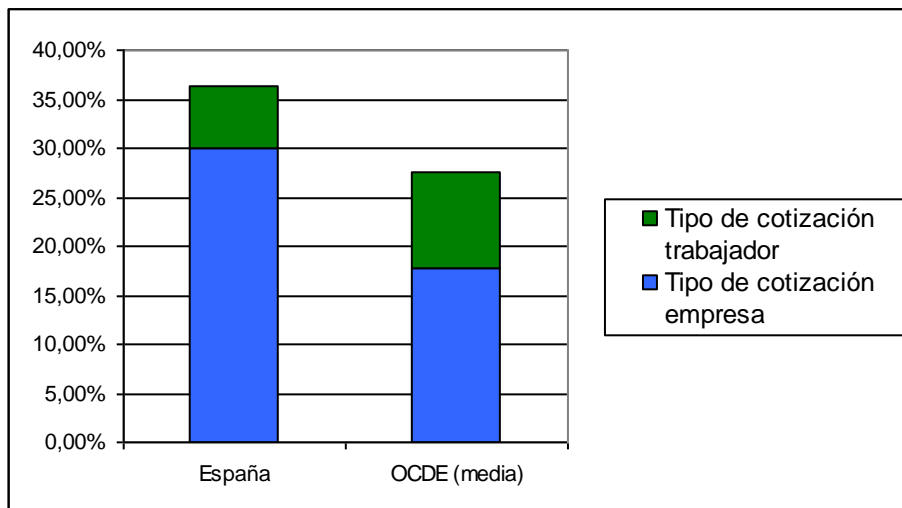
2.1. Las cotizaciones sociales

Las cotizaciones a la Seguridad Social, en general, con las correspondientes variaciones entre los distintos regímenes y sistemas, se calculan teniendo en cuenta la base de cotización y el tipo de cotización. La base de cotización "estará constituida por la remuneración total, cualquiera que sea su forma o denominación, que con carácter mensual tenga derecho a percibir el trabajador o asimilado (...)"⁴⁷ y tendrá un mínimo y un máximo en función de la categoría profesional del trabajador —la distinción entre categorías es propia sólo del Régimen General—. Los tipos de cotización aplicables son siempre dos: el tipo que la empresa (empleador) paga por cuenta del trabajador y el tipo que corresponde directamente a éste (esto no ocurre para los trabajadores por cuenta propia o autónomos, por razones evidentes). A su vez, no hay un sólo tipo, sino varios: el más importante es el de contingencias comunes y horas extraordinarias, seguido del de desempleo, formación profesional y FOGASA. En total, para un trabajador con contrato indefinido incluido en el Régimen General, el tipo total sería del 36,25% (29,9% corresponde a la empresa; 6,35% al trabajador).

A efectos de plantear ajustes en el sistema mediante la modificación del factor tipo de cotización, observemos qué configuración del mismo presentan otros países de la OCDE y comparemos con la media de la OCDE.

⁴⁶ Informe del Pacto de Toledo (2011), recomendación nº 1.

⁴⁷ Art. 109 TRLGSS.



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD StatExtracts: Average rate of employees' social security contributions (%) y Average rate of employer's social security contributions (%). Datos del año 2012.

Un primer dato indica que las cotizaciones a cargo de la empresa son mucho menores, de media, en la OCDE, acercándose el tipo español (29,9%) al doble del tipo medio OCDE (17,8%). Sólo superan a nuestro país Francia, Italia y Austria. Están, por el contrario, notablemente por debajo, de la media Estados Unidos, Suiza y Australia. Un segundo dato indica que, por el contrario, las cotizaciones a cargo del trabajador son en España (6,35%) inferiores a la media de la OCDE (9,8%), situándose por encima de la media Alemania, Polonia y Austria, y por debajo Irlanda, Islandia y Méjico. Un tercer dato es que, siendo la media de las cotizaciones totales en la OCDE del 27,6% hay, sin embargo, algunos países en los que la cotización es nula o muy baja, como Australia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Suiza y Chile, país éste último cuyo sistema se describirá más adelante. Algunos países, como puede intuirse, tienen modelos distintos al nuestro: o tienen un modelo privatizado o bien todas las prestaciones son con cargo a la imposición general.

El cuarto y último dato es que se observan una serie de países en los que el tipo de cotización total es muy superior al de España y al de la media (Austria, Bélgica, Francia, Grecia y Alemania). Alemania tiene, sin embargo, una peculiaridad: el peso de la contribución se reparte casi a partes iguales entre el empleador y el empleado (de un total del 40,3%, el 19,57% corre a cargo de la contratante y el 20,72% a cargo del contratado). Esta distribución puede responder a la voluntad de mantener unos tipos que den lugar a una contribución elevada (un porcentaje total de más del 40% debe considerarse, sin duda, elevado) pero teniendo en cuenta algo que influye

significativamente a la hora de configurar la función de ingresos en el nivel contributivo: los costes salariales y su influencia sobre la capacidad para competir de nuestras empresas y productos. Toda decisión tiene consecuencias, y si el legislador decide aumentar los tipos de cotización a fin de equilibrar el sistema mediante un aumento de los ingresos, debe saber que ello va a repercutir en la capacidad de las empresas españolas para vender su producto o servicio, puesto que unos mayores costes de personal acaban repercutiendo en el precio final del producto ofrecido. Los efectos no se extienden sólo a las empresas ya establecidas, sino también a aquellas que se planteen establecerse en España, que por supuesto valorarán, entre otros, la entidad de los costes laborales para decidir si es conveniente y rentable situarse en el país.

Sin duda, los responsables de la política económica conocen este factor de gran importancia: basta sólo observar cómo, en general, el tipo de cotización a cargo de la empresa ha disminuido (en España y en la media de la OCDE) desde el año 2000 hasta 2012, mientras el tipo a cargo del trabajador se ha mantenido prácticamente invariado, esto último porque, como es sabido, también la decisión de aumentar la presión en la contribución al empleado tiene sus consecuencias, en este caso, de tipo electoral.

2.2. La cuantía de la pensión de jubilación

¿Qué factores se incluyen en el cálculo de la prestación?

Ante todo, no debe olvidarse que, mientras la cuantía de la cotización de cada mes puede variar con las modificaciones del salario y cada año con las posibles modificaciones en los tipos de cotización, la prestación mensual en un sistema de reparto no es resultado del capital acumulado por cada individuo, pero sí se ve influida por la trayectoria profesional (tanto en salario como en años trabajados) que cada trabajador ha llevado además de por otros factores que a continuación veremos.

El cálculo de la cuantía de la pensión⁴⁸ parte de los sencillos datos de salario y años trabajados para construir un concepto que es la base reguladora, a la que luego se

⁴⁸ Puede consultarse en: http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Jubilacion/RegimenGeneral/Jubilacionordinaria/Cuantia/6159

aplicará un porcentaje variable en función de los años de cotización a la Seguridad Social. La base reguladora se calcula teniendo en cuenta (a) las bases de cotización del trabajador, (b) durante los 25 años previos a la jubilación⁴⁹ y (c) un divisor que se ajusta siempre para que el cociente entre meses computables y dicho divisor sea siempre igual a 0,8571. La base reguladora puede ajustarse al alza por motivos de solidaridad, como en los supuestos de reducción de las bases de cotización (pérdida de empleo por causas objetivas), en los que se permite la disminución del número de años computables a 20 en caso de que ello sea más favorable al trabajador. También se permite, en algunos casos, la integración de lagunas (no para todos los Regímenes) para el caso de que hubiera mensualidades de la trayectoria laboral en las que no hubiera habido obligación de cotizar. De modo que, como se dijo, los años (meses) computables son un factor que el legislador puede modificar y cuyo aumento viene a reducir la partida de gastos de la Seguridad Social, en tanto que la cuantía de la mayoría de las pensiones disminuiría, partiendo del supuesto de que un trabajador estándar ve aumentar su salario a medida que avanza en su carrera profesional.

A la base reguladora se le aplica un porcentaje variable que, a diferencia de ésta, sí aumenta en función del número de años efectivamente trabajados (por años trabajados debe entenderse, por supuesto, años cotizados⁵⁰). El número mínimo de años cotizados para acceder a la pensión de jubilación es de 15 años (el porcentaje aplicable a la base reguladora sería en este caso del 50%). Para poder aplicar el 100% a la base reguladora habrá que haber cotizado 37 años⁵¹. Del mismo modo que veíamos para la base reguladora, ajustar a la baja el porcentaje aplicable a cada número de años de cotización o, lo que es lo mismo, aumentar el número de años cotizados necesarios para poder aplicar el 100% es un instrumento para disminuir los gastos del sistema en general. Las normas prevén un porcentaje adicional para

⁴⁹ El número de años que se tienen en cuenta para calcular la pensión suelen expresarse en meses. Los 300 meses (25 años) se introdujeron, como se ha dicho, mediante la Ley 27/2011, de 1 de agosto, puesto que para los hechos causantes de la jubilación previos al 01/01/2013 se tenían en cuenta para el cómputo 180 meses (15 años). De todos modos, y hasta 2022 hay un período transitorio de ajuste, de manera que, a partir de 2013, cada año aumenta en 12 meses dicho período.

⁵⁰ No son pocos los casos de personas jubiladas que reciben una pensión de jubilación poco acorde con el número elevado de años que han trabajado. En muchos casos se debe a que en su momento prestaban servicio sin que la Seguridad Social tuviera conocimiento de ello y tampoco tenían en ese momento conciencia de la importancia de que el sistema reservara para ellos recursos para un futuro.

⁵¹ Antes de la reforma de 2011, eran necesarios 35 años.

trabajadores que accedan a la pensión de jubilación a una edad superior a la ordinaria en cada momento (actualmente del 2%, 2,75% y 4%, dependiendo de los años cotizados⁵²).

3. Tendencias a largo plazo

3.1 Las tendencias demográficas

Visto el modo de calcular contribuciones y prestaciones en nuestro modelo, podría pensarse que lo único que debe hacer el legislador en caso de desequilibrio de las cuentas del sistema —y dentro de éstas, de las que corresponden a ingresos que se destinan al gasto en pensiones contributivas— es ir haciendo ajustes en una y otra de las funciones que acabamos de ver —cotización y prestación—. Ello sería así si los cambios demográficos y del mercado laboral no tuvieran ninguna influencia sobre el diseño del sistema de pensiones, pero lo cierto es que estos dos factores tienen una influencia inevitable no sólo en un sistema de reparto, en el que lo que se ingresa ahora proveniente de la población trabajadora se gasta también ahora en la población jubilada —por lo que no cabe el desinterés por la cantidad de personas que incluye uno y otro grupo—, sino que es connatural al seguro social la distribución de los riesgos entre los distintos grupos de población:

Con los seguros sociales se pretende que el riesgo se comparta más ampliamente. Los costes de resultados adversos pueden ser asumidos por el pensionista a través de menores pensiones, por los trabajadores a través de mayores contribuciones, por los contribuyentes a través de subsidios financiados con impuestos, y/o por contribuyentes futuros y beneficiarios si los subsidios se financian mediante endeudamiento público⁵³.

La razón por la que desde algunos sectores se aboga por introducir reformas sistémicas⁵⁴ es, y éste es un paso importante, porque hay factores fundamentales en el equilibrio final del sistema de pensiones que, sin embargo, no están incorporados

⁵² Estos porcentajes, a diferencia de los ordinarios, se han visto incrementados por la modificaciones de la Ley 27/2011. El motivo es sencillo: va en favor de un mayor equilibrio del sistema el que los trabajadores decidan alargar su vida laboral (cuestión distinta es la jubilación parcial o flexible, que funciona de modo distinto), por lo que es conveniente aumentar los incentivos para ello.

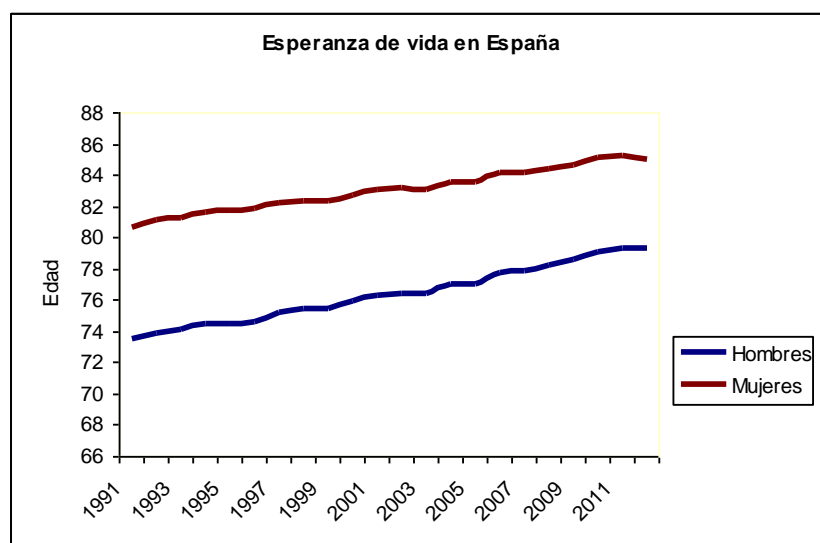
⁵³ Vid. BARR Y DIAMOND, *op.cit.*, p.77.

⁵⁴ UNESPA, *op.cit.*, p.16: " (...) las reformas de tipo paramétrico pueden estar agotando su recorrido". Vid. también las conclusiones de FEDEA, *op.cit.*

en las dos sencillas funciones que hemos explicado. Veamos cuáles son esos factores.

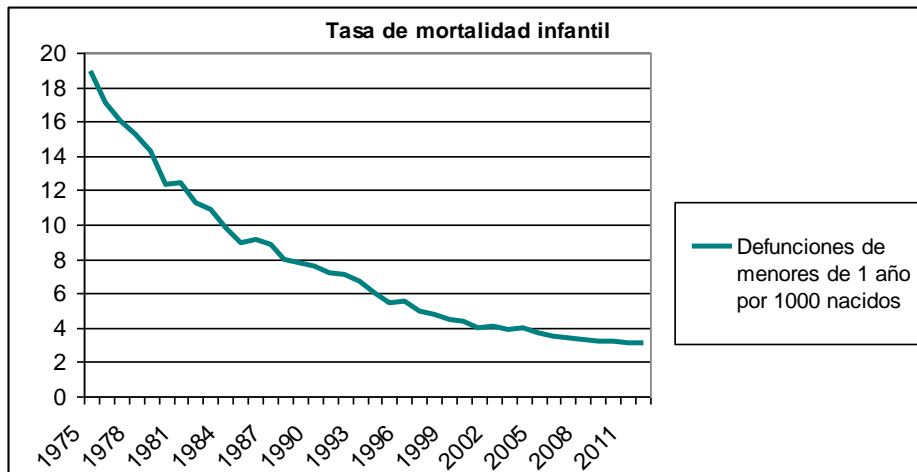
Como ya se apuntó antes, dos son las cuestiones principales a tener en cuenta: las tendencias demográficas y las del mercado laboral. La primera —se adelanta ya este dato, puesto que los datos que se mostrarán a continuación son los más básicos a la hora de valorar la sostenibilidad del sistemas de pensiones y son por muchos conocidos—, porque tiende a aumentar la cantidad de población beneficiaria de las prestaciones de jubilación; la segunda, porque la población en edad de trabajar o que efectivamente está trabajando está disminuyendo o crece, sin duda, a una velocidad menor que el primer grupo.

El primer dato que habitualmente se maneja es el de la esperanza de vida, a veces unido al de la tasa de mortalidad infantil. Este segundo dato no es especialmente relevante sino únicamente como uno de los signos de una mejora de las condiciones de salud de la población. Del primero se deduce con el sólo uso de la lógica que la población beneficiaria de prestaciones va a ser cada vez mayor.



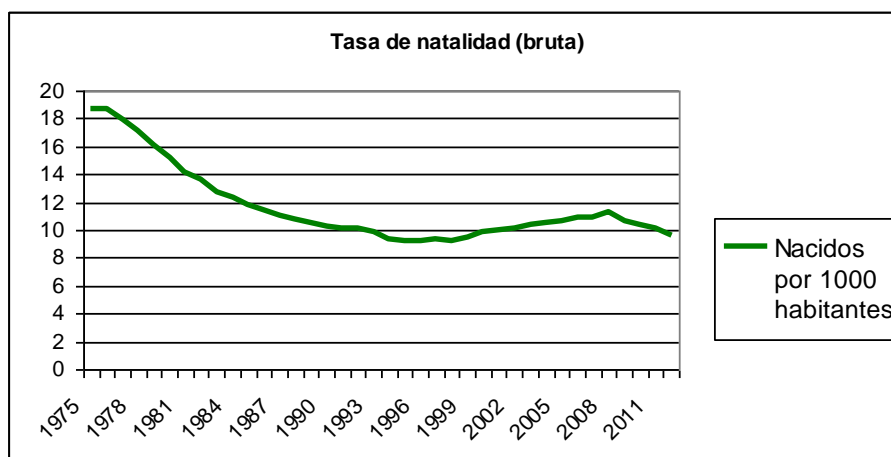
Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE⁵⁵.

⁵⁵ Indicadores demográficos básicos, Mortalidad, Esperanza de vida al Nacimiento según sexo. Unidades: años.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE⁵⁶.

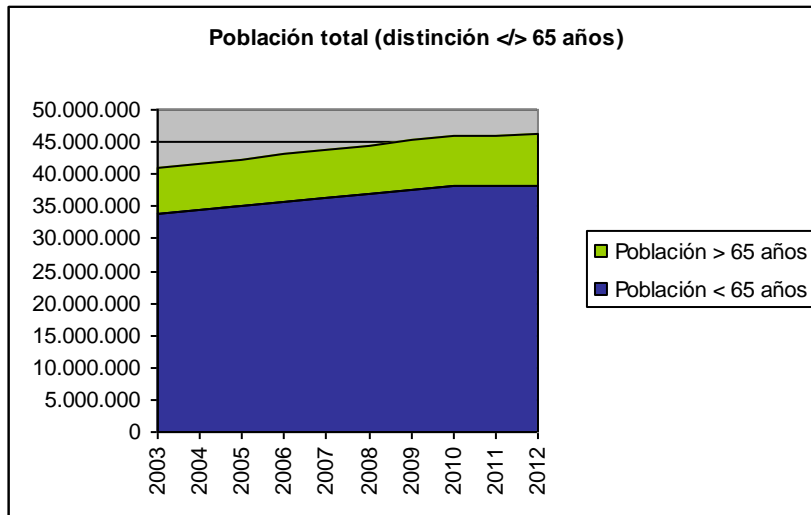
El segundo dato que se usa a menudo es la tasa de natalidad que, como se observa, experimenta un descenso a medida que pasan los años. La tasa de natalidad, unida a la esperanza de vida, indica un progresivo envejecimiento de la población, en tanto que no sólo aumenta la población en edad de jubilación, sino que el resto de la población aumenta en una medida mucho menor. Véanse a continuación y como confirmación de esto último los datos de incrementos de población total en relación con los incrementos de población mayor de 65 años.



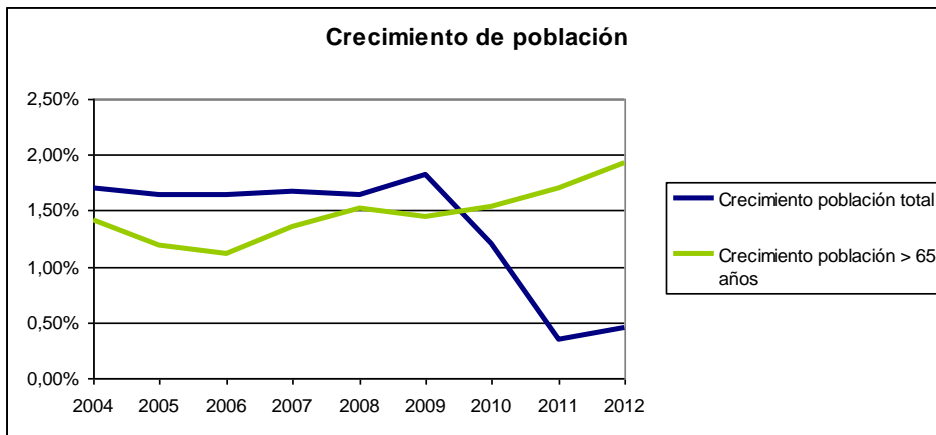
Fuente: elaboración propia a partir de datos INE⁵⁷.

⁵⁶ Indicadores Demográficos Básicos, Mortalidad, Tasa de Mortalidad Infantil según sexo, Unidades: Defunciones de menores de 1 año por 1000 nacidos.

⁵⁷ Indicadores Demográficos Básicos, Natalidad y Fecundidad, Tasa Bruta de Natalidad, Unidades: Nacidos por 1000 habitantes.



Fuente: elaboración propia a partir de datos INE⁵⁸.

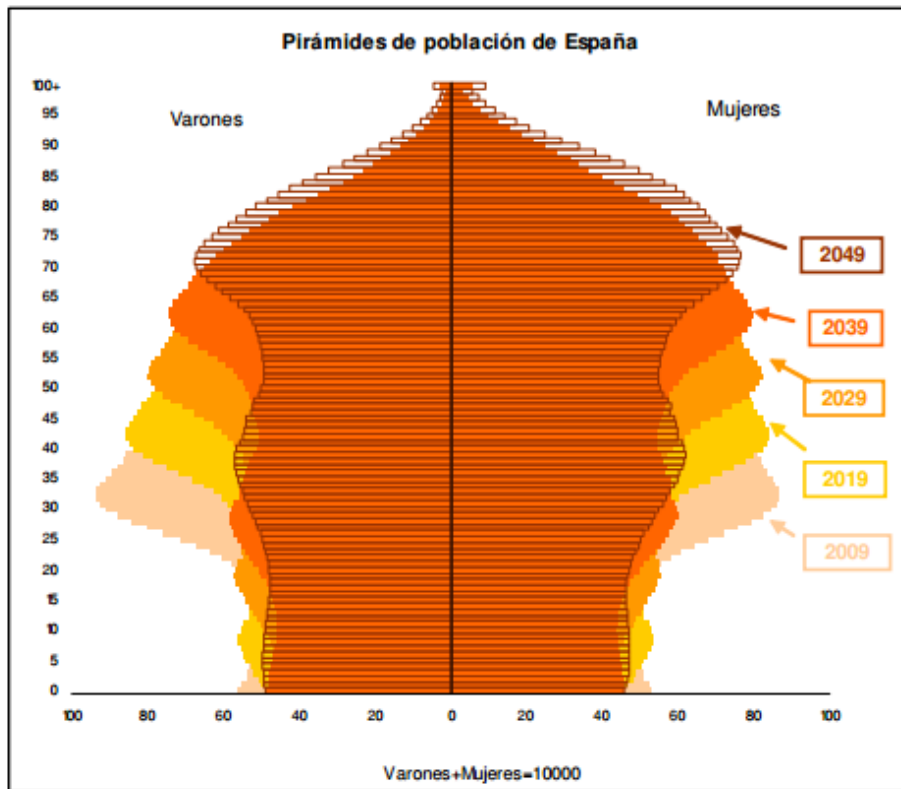


Fuente: elaboración propia a partir de datos INE⁵⁹.

Los sencillos datos mostrados hasta ahora son los que se manejan para hacer las proyecciones de población que dan lugar a las conocidas pirámides de población.

⁵⁸ <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/e245/p05/e01/l0/&file=01003.px&type=pcaxis&L=0>

⁵⁹ Ídem.



Fuente: INE⁶⁰.

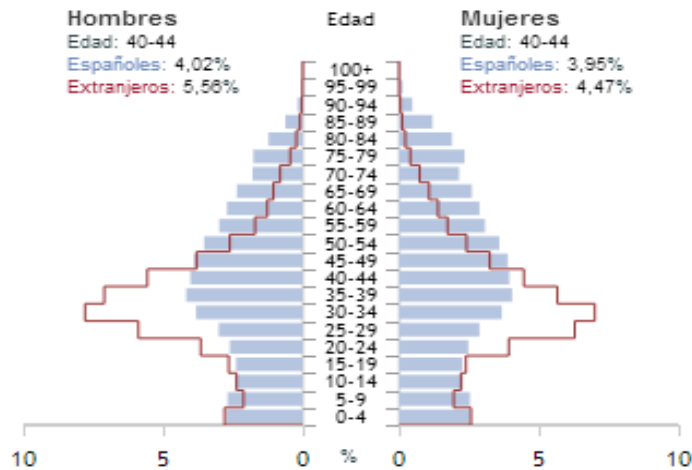
La pirámide de población —las barras horizontales indican el porcentaje de población de cada sexo que, sobre el total de población, representa un grupo de edad—, además de condensar múltiples datos como las proyecciones de esperanza de vida, natalidad, mortalidad, entre otros, expresa de una forma muy gráfica la capacidad del sistema y de la estructura de la población para *sostener* el sistema de pensiones y el de prestaciones en general. Si lo ideal, por lo que se refiere a la sostenibilidad, es que la forma sea verdaderamente la de una pirámide, el temor es que el gráfico se parezca cada vez más a una pirámide invertida. De todos modos, cabe darse cuenta de que datos como el aumento de la esperanza de vida deben considerarse, sin duda, buenas noticias. Por el contrario, del descenso de la natalidad no puede afirmarse lo mismo. Si bien la transición a familias más pequeñas⁶¹ no es en sí un dato preocupante, sí lo es —desde muchos puntos de vista, pero aquí nos referimos sólo al punto de vista económico— que las generaciones que envejecen no tengan quien les sustituya y quien comparta con ellos el riesgo de llegar a la edad de jubilación y a edades superiores hasta las que se espera que vivan.

⁶⁰ <http://www.ine.es/prensa/np744.pdf>

⁶¹ Cfr. BARR Y DIAMOND, *op.cit.*, p.21 y ss.

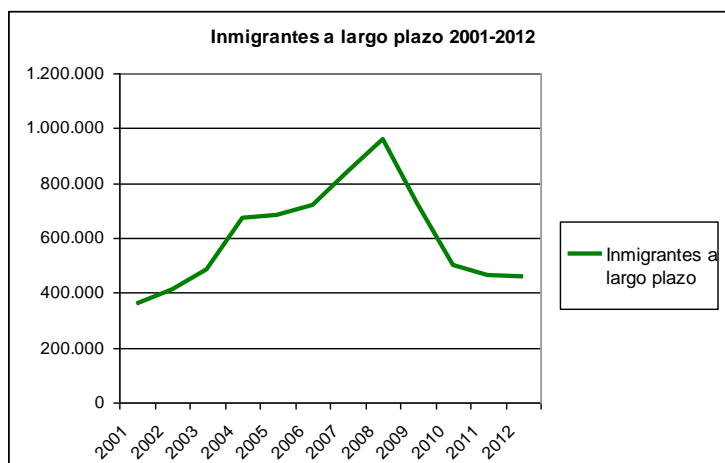
Se muestra a continuación una pirámide algo distinta con la figura superpuesta de la que sería la pirámide de población de los ciudadanos extranjeros, que muestra una estructura menos envejecida.

Pirámide población españoles / extranjeros



Fuente: INE, datos Censos 2011⁶².

De todos modos, y pese a que la población inmigrante ha tenido en los últimos años un peso mucho mayor del que podía esperarse, por ejemplo, en el año 1995⁶³, como puede observarse en el siguiente gráfico, el número de inmigrantes a largo plazo dejó de aumentar entre 2008 y 2009: sin duda la crisis económica habrá tenido sus efectos.

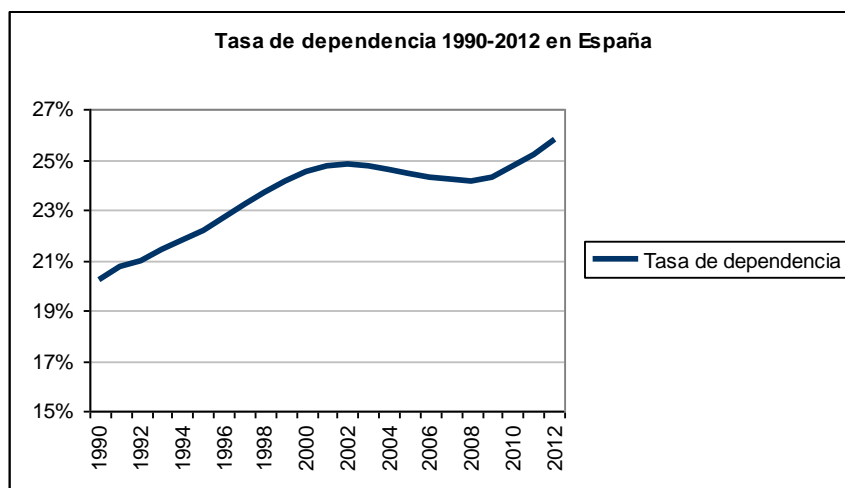


⁶² http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm

⁶³ El Informe del Pacto de Toledo de 1995 hacía una muy breve referencia a la cuestión de la inmigración. Decía también que el número de inmigrantes legales en ese momento en España no era muy relevante para el futuro del sistema.

Fuente: EUROSTAT. Population statistics: inmigration⁶⁴.

Como último dato referido a la cuestión demográfica, suele citarse la tasa o ratio de dependencia. La que mostramos a continuación es la relación entre de población de más de 65 años y la población entre 15 y 65 años, esto es, en edad de trabajar. Cuanto mayor sea la tasa de un país, más envejecido puede considerarse éste.

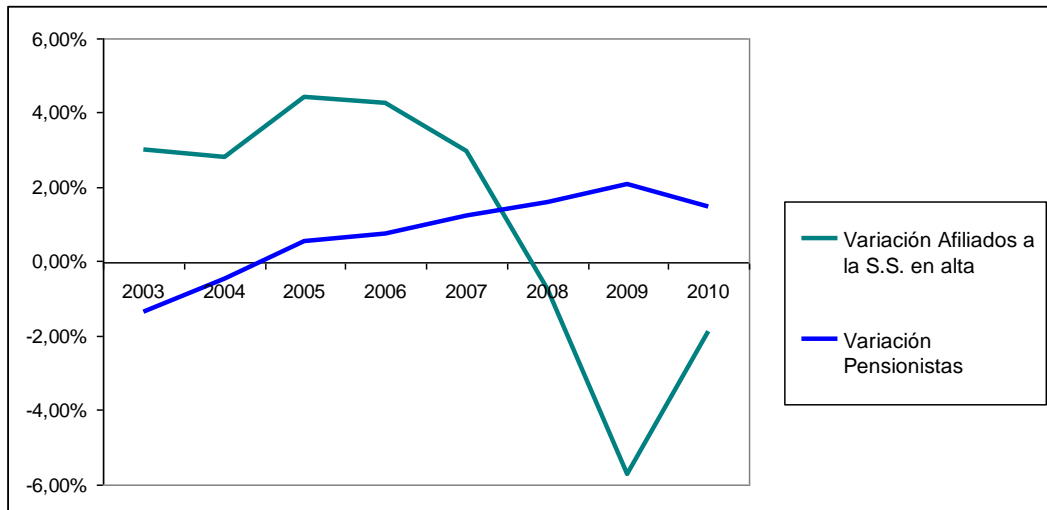


Fuente: elaboración propia a partir de datos INE. Indicadores demográficos básicos: tasa de dependencia.

Otros países cercanos con una tasa de dependencia aún mayor son Alemania, Italia y Suecia.

Este último gráfico recoge las variaciones en los últimos años (de 2003 a 2010) en el número de afiliados a la Seguridad Social en alta (número de cotizantes) y en el número de pensionistas. El gráfico recoge, sin duda de forma muy simplificada, los efectos que pueden tener en el conjunto del sistema tanto la cuestión demográfica como la que afecta al mercado laboral, en tanto que ambas inciden en que haya un mayor o menor número tanto de personas cotizando como de personas que están siendo beneficiarias de prestaciones de jubilación.

⁶⁴ Total number of long-term immigrants into the reporting country during the reference year (Spain) en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/main_tables.

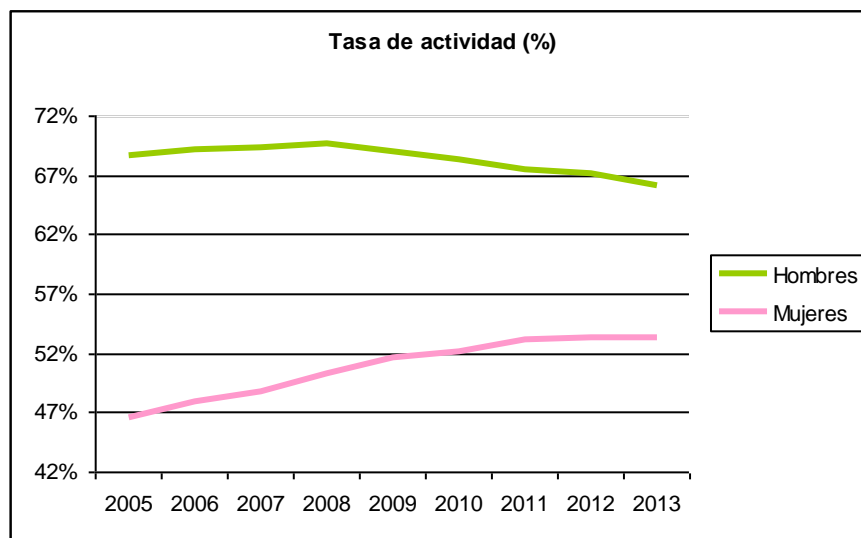


Fuente: elaboración propia a partir de Estadísticas de la Seguridad Social⁶⁵.

3.2 Las tendencias del mercado laboral

Las tendencias del mercado laboral llevan, en general, una dirección similar a las tendencias demográficas, en tanto que indican que la previsión de gastos del sistema será mayor y la de ingresos, menor. Sencillamente, el número de quienes sostienen el sistema en cada momento tiende a ser cada vez menor.

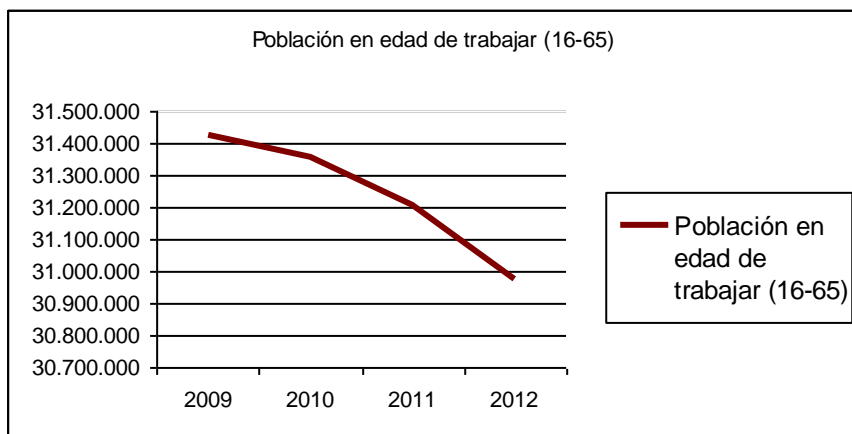
Los siguientes gráficos muestran dos sencillos datos. El primero, que la tasa de actividad es cada vez menor para los hombres y que se está estabilizando para las mujeres, por lo que cada vez son menos los potenciales cotizantes:



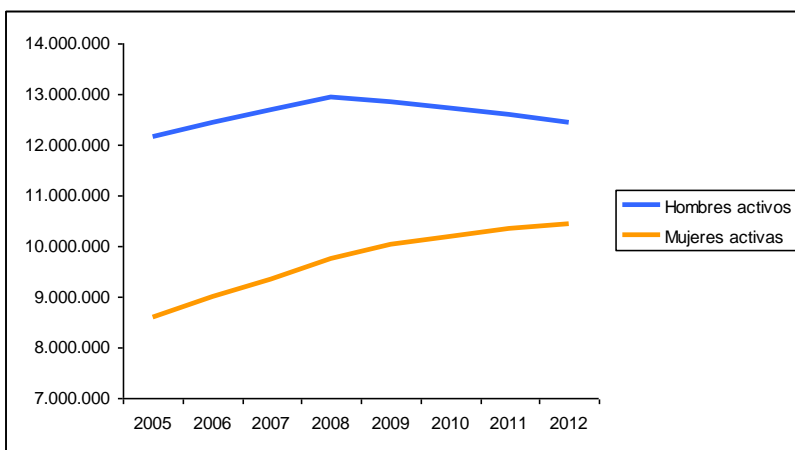
⁶⁵ http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/AfiliacionAltaTrabajadores/index.htm

Fuente: elaboración propia a partir de datos INE. Encuesta de población activa. Tasas de actividad por distintos grupos de edad, sexo y comunidad autónoma (selección)⁶⁶.

¿La disminución de la tasa de actividad se debe a una disminución en la población en edad de trabajar —denominador de la tasa— o a una disminución de la población activa —numerador de la tasa de actividad, que incluye la suma de empleados y desempleados totales—?



Fuente: elaboración propia a partir de datos INE. Estimaciones de la población actual de España calculadas a partir del censo de 2001.



Fuente: elaboración propia a partir de datos INE. Activos por sexo y grupo de edad. Valores absolutos y porcentajes respecto del total de cada sexo⁶⁷.

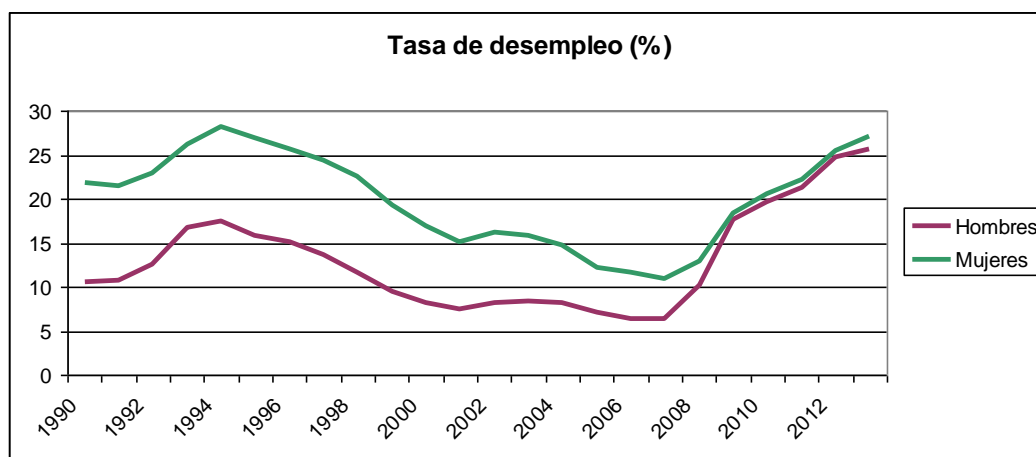
Los dos gráficos anteriores dan la respuesta: tanto el numerador como el denominador de la tasa de actividad disminuyen. Éste es un primer dato

⁶⁶ <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?per=03&type=db&divi=EPA&idtab=270&L=0>

⁶⁷ <http://www.ine.es/jaxiBD/tabla.do>

preocupante en tanto que, como vimos en el epígrafe anterior, la población necesitada de prestaciones sigue creciendo y la masa de población que debería *soportar* mediante contribuciones sus prestaciones no sólo no crece al mismo ritmo, sino que disminuye.

Un segundo dato lo encontramos también ahondando en los datos incluidos en la tasa de actividad. Del total de población activa (empleados y desempleados), observamos que el porcentaje de personas activas que buscan trabajo y que no lo encuentran —desempleados— va ganando terreno al porcentaje de aquellos que sí tienen trabajo. El desempleo tiene un doble efecto negativo para la sostenibilidad del sistema: el primero, debido a que el desempleado ya no cotiza, no contribuye al aumento de ingresos; el segundo, debido a que es beneficiario, al menos durante un cierto tiempo, de las prestaciones por desempleo, requiere gasto de la Seguridad Social.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE. Encuesta de población activa. Tasas de paro por sexo y grupo de edad⁶⁸.

Debe tenerse en cuenta lo ya señalado desde varios sectores acerca de un cambio en el patrón de trabajo y, en general, de la situación económica y laboral, que exigiría una adaptación también del modelo de Seguridad Social y, en particular, del modo de calcular la cuantía de las prestaciones sociales.

Indica UNESPA que son necesarios cambios a fin de que la protección que ofrece el seguro social se corresponda con unas carreras laborales que ya no son, en muchos casos, largas, homogéneas y con pocas lagunas de cotización, protagonizadas en

⁶⁸ <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?per=03&type=db&divi=EPA&idtab=194&L=0>

muchos casos por un trabajador de baja cualificación de cuyo salario depende su familia. El trabajador actual tiene, cada vez más, una carrera laboral flexible y se le exige o él mismo prefiere una movilidad que impide la homogeneidad que en años pasados era habitual. En muchos casos, su formación retrasa su entrada en el mercado laboral e incluso se reserva espacios ya una vez iniciada su carrera (reciclaje o formación continua del trabajador). Por estas razones es por las que propone el Informe de UNESPA que los años de cotización dejen de tener el papel central en el cálculo de la cuantía de la pensión que habían tenido hasta ahora, y que dicha cuantía sea función directa de lo aportado⁶⁹.

Una situación en general más precaria en todos los sectores económicos —que lleva a múltiples despidos y a la destrucción de empleo— y en las cuentas del Estado —restricciones fiscales de los gobiernos— y de la Seguridad Social invitan a realizar no sólo reformas técnicas sino de adecuación a los nuevos modelos de trabajo y sociedad. En el pasado, los sistemas de seguridad social podían permitirse cierta generosidad y el objetivo de la solidaridad no sólo a nivel intergeneracional —que es lo único propio del sistema de reparto— sino generalizado. También esa *costumbre adquirida* debería revisarse y, como muchos apuntan, dejar que la solidaridad por motivos de necesidad (la no intergeneracional) sea financiada únicamente mediante la imposición general.

4. El factor de sostenibilidad

Los datos que se han mostrado hasta ahora tenían la pretensión de mostrar cómo a la hora de juzgar la sostenibilidad del sistema de pensiones debe considerarse un amplio abanico de factores que van mucho más allá de la mera comparación y adecuación entre lo que una persona ha cotizado y lo que después espera recibir como pensión de jubilación.

⁶⁹ En este punto es en el que UNESPA propone el cambio a un sistema de cuentas nocionales, al que se hará referencia en el tercer capítulo. Lo propone como reforma de calado —sistémica— alternativa a seguir implantando reformas menores —paramétricas—, las cuales "pueden estar agotando su recorrido". "Si el equilibrio financiero del sistema exigiese más reformas, como parecen reconocer los propios firmantes del acuerdo, entonces la única alternativa de reforma que quedaría para minimizar las pérdidas de bienestar asociadas con disminuciones en las cuantías de las pensiones sería un nuevo alargamiento en la edad legal de jubilación", UNESPA, op.cit., p.17.

Parece indudable que este trabajo no puede dejar de hacer al menos una referencia al llamado factor de sostenibilidad, del que tanto se ha hablado en los últimos meses y cuya formulación ha sido propuesta por el Informe del Comité de Expertos que recibió encargo del Gobierno en abril de 2013⁷⁰. Dicho encargo se ha hecho siguiendo las indicaciones de la Ley 27/2011, a cuyas previsiones se hizo referencia antes, que en su artículo 8 y como decíamos antes, preveía la definición de un factor de sostenibilidad que permitiera revisar periódicamente a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema a fin de garantizar su sostenibilidad. El actual Gobierno quiso iniciar dicha definición antes de la fecha indicada.

Una primera afirmación que permite entender qué es lo que propone el Comité: el factor de sostenibilidad tiene como objetivo incluir en la función de cálculo de la pensión algunos de los factores que vimos en el epígrafe anterior y que en el momento actual y como se ha repetido, no están incluidos en la definición de la cuantía de la pensión en un sistema como el nuestro, de prestación definida. El objetivo es claro: que el sistema de pensiones, en su vertiente contributiva, se sostenga por sí mismo⁷¹. El compromiso de la sociedad española es el de dotar de prestaciones adecuadas a los jubilados y también a las generaciones futuras (lo que se denomina pacto intergeneracional).

Hay dos puntos en los que a lo largo del Informe se hace especial hincapié. El primero es la transparencia, pues el Comité considera que, de aplicarse el factor de sostenibilidad, los ciudadanos sabrían con certeza qué cuantía de pensión les devuelve un sistema sostenible y equilibrado. Y ello al determinar esa cuantía no sólo con la función actual, sino añadiéndole los posibles efectos positivos o negativos (en definitiva, un multiplicador superior o inferior a 1) de los datos demográficos, de crecimiento del número de pensiones y de los ingresos del sistema, datos que la fórmula actual no considera. Con ese mayor conocimiento de causa podrían debatirse con mayor seriedad —éste es el segundo punto que el Informe debe dejar claro— la aprobación o no de reformas paramétricas que deberán seguir decidiéndose con mecanismos democráticos⁷².

⁷⁰ Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2013. El documento resultante es el *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*, Madrid, 7 de junio de 2013.

⁷¹ *Informe del Comité de Expertos*, p. 9

⁷² *Informe del Comité de Expertos*, p.7: "Pero el sistema puede cambiar paramétricamente, sin cambiar sus reglas fundamentales, afectando a los gastos (por ejemplo, mediante un cambio en el cálculo del derecho de pensión, tal como considerar las cotizaciones de toda la vida laboral), o

Se explica aquí brevemente en qué consisten los dos factores (ambos forman parte del mismo factor de sostenibilidad) que el Informe prevé, puesto que la fuente es un documento relativamente sencillo y que no tendría sentido reproducir en su totalidad en este trabajo. El Informe distingue entre riesgos demográficos (aquí sitúa el riesgo del aumento de la longevidad y la tasa de dependencia, entre otros) y riesgos económicos.

Pues bien, el Comité propone, en primer lugar, la aplicación de un Factor de Equidad Intergeneracional (FEI) que, no debe olvidarse, sería multiplicador de la cuantía de la primera pensión a la que, según las normas del momento, el beneficiario accedería. En segundo lugar, el Factor de Revalorización Anual (FRA) incidiría sobre el riesgo de que aumente la tasa de dependencia y los riesgos económicos, siendo multiplicador (variable cada año) de la cuantía de pensión de la que el ciudadano ya fuera beneficiario. De modo que el primer factor se aplicaría sólo una vez por pensionista; el segundo, cada año a cada pensionista.

El FEI tiene la siguiente fórmula:

$$FEI_{j,t+s} = \frac{e_{j,t}}{e_{j,t+s}}$$

Donde $e_{j,t}$ es la esperanza de vida de los que han entrado en el sistema con una edad determinada en un momento anterior y $e_{j,t+s}$ es la esperanza de vida de los nuevos jubilados que entran con la misma edad pero en un momento posterior.

afectando al otro componente, los ingresos, para disponer de nuevas fuentes de financiación, o de mayor financiación procedente de las ya existentes. El Factor de Sostenibilidad, por muy completo y sólido que sea, no sustituye la necesidad de otras reformas internas del propio sistema para mejorar su eficiencia y equidad. El Factor de Sostenibilidad ni compromete ni impide cualesquiera de estas medidas, que pertenecen a la dinámica de los canales democráticos de la sociedad española. Sin embargo, sí hace patentes de inmediato las consecuencias de esas eventuales decisiones, contribuyendo a que la sociedad española, en materia de pensiones, sea una sociedad informada que toma decisiones basándose en el conocimiento".

Habiendo visto en el epígrafe anterior (gráfico) los aumentos previstos de la esperanza de vida, es fácil concluir que la fórmula del FEI va a dar como resultado un número al principio muy cercano a 1 y, a medida que pasan los años, cada vez menor (en el Informe se estima que en 2050 el factor estaría alrededor del 0,81).

El FRA tiene la siguiente fórmula, que se propone como sustitución a la revalorización según el IPC⁷³:

$$g_{t+1} = \bar{g}_{I,t+1} - \bar{g}_{P,t+1} - \bar{g}_{S,t+1} + \alpha \left(\frac{I_t^* - G_t^*}{G_t^*} \right)$$

Donde g_I (media) es la tasa de crecimiento de los ingresos; g_P (media) es la tasa de crecimiento del número de pensiones y g_S (media) es el incremento de la pensión media debido al efecto sustitución, por las diferencias entre altas y bajas del sistema. El coeficiente α mide la velocidad a la que se corrigen los desequilibrios presupuestarios del sistema (el Comité proponía que fuese de entre 1/4 y 1/3). Los ingresos del sistema (I^*) son resultado del producto del número de cotizantes del sistema, por su base media de cotización y por el tipo medio de cotización, a esto deberían añadirse las transferencias del Estado por complementos a mínimos, los intereses del Fondo de reserva y otros posibles ingresos. Los gastos del sistema (G^*) serían el producto del número de pensiones por la pensión media.

"A medio y largo plazo, el Factor de Revalorización Anual garantiza que el saldo presupuestario del sistema (I^*-G^*) converge a cero⁷⁴": en esa situación, la pensión media crecería conforme a la tasa de crecimiento calculada por el FRA más el incremento de la pensión media debido al efecto sustitución.

Las dos partes del factor, FEI y FRA, dice el Comité, deberán aplicarse conjuntamente, en caso contrario se producirían efectos negativos:

Conviene destacar que el Factor de Equidad Intergeneracional incide en el valor del Factor de Revalorización Anual y sus efectos se contrapesan. La reducción de la pensión inicial de los nuevos jubilados respecto a la base reguladora, debida a la aplicación del Factor de

⁷³ Revalorización (contenida en el art. 48.1 TRLGSS) suspendida por el anterior Gobierno y vuelta a suspender mediante el RDL 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del Sistema de la Seguridad Social.

⁷⁴ Informe del Comité de Expertos, p. 15.

Equidad Intergeneracional, permite una mayor revalorización anual de la pensión media, redistribuyendo el gasto en pensiones de los nuevos jubilados a los antiguos pensionistas, respecto al escenario en el que no se aplica el Factor de Equidad Intergeneracional. Si no se aplicara el FEI, la pensión inicial de los nuevos jubilados sería más alta, por lo que el gasto también sería más elevado, de manera que la aplicación del Factor de Revalorización resultaría en una subida menor de las pensiones. Viceversa, una reducción de la esperanza de vida de los nuevos jubilados redundaría en un FEI mayor y, por lo tanto, en una tasa menor del Factor de Revalorización Anual. En otras palabras, la aplicación de los dos factores tiende a compensar desequilibrios asociados a la aplicación de tan sólo uno de ellos, atendiendo a sus características⁷⁵.

Dos apuntes. El primero: nótese que el factor más fácil de entender es el FEI. No sólo porque la fórmula sea más corta y tenga menos factores, también porque nadie duda de cuál va a ser, más o menos, su evolución, esto es, que el FEI va a ir disminuyendo a lo largo del tiempo, y ello porque el dato de aumento progresivo de la esperanza de vida es muy previsible: el riesgo de longevidad que antes se mencionaba se va a cumplir con seguridad (y, repetimos que es, desde luego, una buena noticia, a la que la voluntad de conseguir el equilibrio financiero deberá adecuarse). El riesgo económico (sobre todo la evolución de los salarios, que determinarán la base media de cotización) y el riesgo demográfico de relación entre número de cotizantes y pensionistas (tasa de dependencia) son, en cambio, más inciertos, y dependen de si la natalidad experimenta cambios en los últimos años, de si España va a salir de la crisis económica que ha vivido en los últimos años y, en consecuencia, surjan nuevas empresas o las existentes recuperen su actividad, de modo que necesiten contratar trabajadores, y en último término inciden también múltiples factores políticos y sociales.

Véase, por ejemplo, esta afirmación del Informe del Comité: "(...) a largo plazo la pensión media crecerá cuando el crecimiento real de los ingresos del sistema supere la tasa de crecimiento del número de pensiones (...)"⁷⁶. Mientras podemos contar con que las personas vivirán cada vez más, no podemos precedir con tanta seguridad la verificación de ese *cuándo* los ingresos del sistema crecerán en grado suficiente para que la cuantía de las pensiones no tenga que descender.

El segundo apunte: ante la lógica preocupación expresada desde muchos sectores —y que puede tener cualquier pensionista— de que la cuantía de la pensión descienda como consecuencia de la aplicación del factor de sostenibilidad, el Comité

⁷⁵ Informe del Comité de Expertos p. 16.

⁷⁶ Informe del Comité de Expertos, p. 20.

propone la instauración de una cláusula suelo para quienes no tengan margen de maniobra —posibilidad de ahorrar, en definitiva, por ser ya pensionistas o estar cercanos a la edad de jubilación— con cargo al Fondo de Reserva.

De todos modos, téngase en cuenta que tanto la aplicación misma del factor, algunos de sus parámetros (rango de años que se utiliza para calcular las medias, o coeficiente de velocidad de corrección de desequilibrios) y, por supuesto, los parámetros de las funciones iniciales de cotización y prestación de jubilación son decisión del Parlamento y de los cauces democráticos (por ejemplo, diálogo con las partes sociales). Si finalmente se optara por seguir las indicación del Comité *ad hoc* quedarías muchas decisiones (técnicas y políticas) por tomar, en el momento de su introducción y a lo largo de los años, en tanto que nunca habrá un momento en que ya no sea necesario realizar ajustes —como, por lo demás, ocurre con cualquier cuenta de ingresos y gastos a cualquier nivel—. En pocas palabras, el factor de sostenibilidad no ajusta, sino que indica la necesidad de realizar ajustes. La decisión de realizarlos y el modo de hacerlo va más allá de las propuestas y no corresponde, por supuesto, al Comité de Expertos.

Una última cosa en la que insiste el Informe es en la necesidad de promover la educación ciudadana básica en fenómenos financieros y, en particular, del sistema de pensiones, a fin de que los ciudadanos no sólo reciban cantidades ingentes de información, sino que sepan interpretarla medianamente y emitir juicios razonados al respecto: no tendría sentido, en nuestra sociedad, que cambios de gran importancia para el bienestar de todos se implementasen esperando una confianza ciega por parte de quienes van a ver modificados algunos de los presupuestos de los que partían. De no ser así, la desconfianza creciente en las instituciones políticas seguirá aumentando, pues los ciudadanos tendrán siempre la sensación de que toda decisión que les afecta se toma de modo arbitrario y a sus espaldas, pero es que además no sabrán dar razones de por qué están o no están de acuerdo con las decisiones que se toman en el ámbito público.

Ahora bien, no puede acabar este epígrafe sin hacer una referencia al motivo por el que, desde muchos sectores, la aplicación de un factor de sostenibilidad ha sido criticado. ¿Cuál es el temor? El temor es, simple y llanamente, que la aplicación de dicho factor no derive *nunca* en un aumento de la cuantía de las pensiones, sino *siempre* y cada año más, en una disminución. No es, en opinión de quien escribe, un temor infundado.

Como se observa en el siguiente cuadro, las reformas introducidas en varios países han resultado en una tasa de sustitución —porcentaje que representa la cuantía de la pensión con respecto al último salario— siempre menor a la tasa pre-reforma.

Impacto de las reformas de pensiones sobre las tasas brutas de replazamiento CUADRO A2.2

	Hombres	
	Pre-reforma	Post-reforma
Austria	90,0	80,1
Finlandia	66,3	63,4
Francia	64,7	51,2
Alemania	48,7	39,9
Italy	90,0	67,9
Japón	40,7	34,4
Corea	69,3	66,8
Mexico	72,5	35,8
Nueva Zelanda	39,7	39,7
Polonia	62,2	61,2
Portugal	90,1	54,1
Eslovaquia	59,5	56,7
Suecia	78,9	62,1
Turquía	107,6	72,5
Reino Unido	30,8	30,8

Fuente: OCDE (2007a)

III. LA SOLIDARIDAD DEBE SER SOSTENIBLE

Ha quedado claro que, de acoger el Gobierno la propuesta y aplicarse el factor de sostenibilidad, esta novedad debería considerarse una reforma de calado. Como ya se ha indicado antes, en primer lugar, porque es posible que a largo plazo diera como resultado prestaciones por jubilación inferiores a las actuales. En segundo lugar porque, pese a no tratarse de una reforma sistémica —un cambio radical en el modelo del sistema de pensiones—, estaría introduciendo en el modo de cálculo de la pensión las llamadas tendencias a largo plazo, que ya se han nombrado⁷⁷.

En este último capítulo se considera conveniente hacer un breve mención a los modelos de sistemas de pensiones vigentes en otros países. De este modo, podrá juzgarse con mayor conocimiento de causa la pertinencia de cualquier reforma del sistema en España y discutirse con mayor seriedad la conveniencia de aplicar el factor de sostenibilidad o de aplicar otro tipo de reformas estructurales⁷⁸. Al final del capítulo se extraerán las correspondientes conclusiones por lo que se refiere a la relación entre los pilares del sistema de pensiones y, en general, del sistema de seguridad social —solidaridad y equilibrio presupuestario—.

1. Cómo se han configurado otros sistemas de pensiones

Ante todo, cabe tener presente cuáles son los dos grandes modelos de sistemas de pensiones: de uno ya se ha hablado puesto que es el vigente en España, el modelo de reparto; el otro es el modelo de capitalización.

⁷⁷ "(...) Una vez que la cobertura está próxima a ser completa, las tendencias a largo plazo de demografía resultan fundamentales para el funcionamiento financiero del sistema. Por tanto, la tendencia de incrementar las prestaciones se ha invertido en una serie de países al reconocer los desequilibrios financieros en sus sistemas de pensiones, unos desequilibrios que se derivan principalmente de las presiones demográficas y la disminución a largo plazo de la participación de los trabajadores" y también "(...) El origen principal de los problemas de financiación radica en que, con la excepción del ajuste del crecimiento de los precios y los salarios, los sistemas de prestación definida han tenido un diseño estático sin ajuste automático para las tendencias a largo plazo", en BARR Y DIAMOND, *op.cit.* primer fragmento p.227; segundo fragmento, p.335.

⁷⁸ Como la propuesta de introducir en España un sistema de cuentas nocionales. Cfr. UNESPA, *op.cit.*, p.17.

En un sistema de reparto el Estado —en tanto que nos estamos refiriendo a sistemas de pensiones públicos— actúa transfiriendo ingresos de un colectivo a otro de población⁷⁹: impone a un grupo la obligación de realizar aportaciones (mediante cotizaciones o mediante impuestos) y lo transfiere a otro (prestaciones del tipo que sean). Las prestaciones no deben, en este sistema, ajustarse por fuerza a la cuantía de las contribuciones realizadas. En este sistema es posible —de hecho, para ello se creó y así lo indica su nombre— redistribuir la riqueza entre la población y compartir riesgos entre generaciones, con las ventajas que ello tiene y también con sus inconvenientes. Entre éstos últimos se encuentra, como ya se ha repetido en diversas ocasiones, el riesgo de longevidad. En pocas palabras, la pirámide de población debe mantener un equilibrio tal que, estando configurado el sistema de modo que todo lo que se ingresa en un ejercicio se gasta en ese mismo ejercicio, la cuantía total de ingresos sea suficiente para soportar la cuantía total de gastos. Se hacía referencia en el segundo capítulo al Fondo de reserva, en cuyas entradas o salidas anuales se refleja si esos ingresos han sido suficientes o si, por el contrario, en ese año habría sido necesaria una mayor entrada de recursos.

El sistema de reparto sigue siendo el predominante en los países de Europa, con algunas diferencias y teniendo en cuenta que en los últimos años todos han introducido reformas en sus sistemas de pensiones.

Reformas recientes en los sistemas de pensiones de la UE-15 CUADRO A2.1

	Reformas paramétricas					Reformas estructurales		
	Edad de jubilación	Incentivos a prolongación de la actividad	Cálculo de la pensión		Actualización de la pensión	Factor de sostenibilidad	Contribución definida	Contribuciones nocionales
			medida	actualización de las bases				
Alemania	X	X				X		
Austria	X	X	X	X				
Bélgica	X	X		X				
Dinamarca	X	X				X		
España		X						
Finlandia		X	X	X	X	X		
Francia		X	X	X		X		
Grecia								
Holanda								
Irlanda		X						
Italia	X	X			X			X
Luxemburgo			X					
Portugal	X	X	X	X	X	X		
Reino Unido	X	X			X			
Suecia			X				X	X

Fuente: OCDE (2007a) y elaboración propia

Fuente: Banco de España. La reforma del sistema de pensiones en España⁸⁰.

⁷⁹ Cfr. BARR Y DIAMOND, *op.cit.*, p.56.

⁸⁰ Documento de la Dirección General del Servicio de Estudios, p.24.

La alternativa opuesta al sistema de reparto es el de capitalización. En éste, las contribuciones no se destinan al pago de las prestaciones del ejercicio, sino que se invierten en activos que generan una determinada rentabilidad. El pago de las prestaciones en ejercicios posteriores proviene de esa acumulación de contribuciones y sus correspondientes rendimientos. De este modo y como es perfectamente comprensible, en la capitalización hay una inversión en activos, y ello la diferencia de la transferencia que se ejerce el reparto: "el sistema se basa, por tanto, en una acumulación de activos financieros, que se intercambiarán por productos en el futuro"⁸¹.

A simple vista podría pensarse que, si bien puede no estar exento de otros inconvenientes, el modelo de capitalización soluciona, al menos, el problema de la edad. Según BARR y DIAMOND no es así:

Con un sistema de reparto el déficit es consecuencia de una disminución de las contribuciones para las pensiones. Con un sistema de capitalización el mecanismo es el menos directo pero tiene el mismo origen: salvo que la disminución en el número de trabajadores no tenga efecto sobre la producción, ésta será menor que si la población activa no se hubiera reducido; si la producción es menor, el consumo y/o la inversión deben ser también menores. Menores tasas de rentabilidad o mayores precios impedirán que los pensionistas consuman de acuerdo con lo que esperaban. (...) los jubilados tienen que financiar su consumo mediante la venta de sus activos financieros; ya que la siguiente generación es menos numerosa, habrá relativamente menor demanda agregada, lo que implica menor necesidad de activos productivos, llevando a un exceso de oferta en el mercado de activos, que a su vez conduce a menores precios de los activos que si las generaciones hubieran sido de igual tamaño⁸².

La elección por uno u otro sistema no es, desde luego, algo que pueda cambiar de un día para otro, son muchos los factores a tener en cuenta: el primero, el sistema ya vigente, pues es al que los ciudadanos y las instituciones están acostumbrados y cuyos efectos pueden prever. También la capacidad de modelar el comportamiento individual, el desarrollo de las instituciones, la fortaleza de las instituciones financieras y cuestiones ideológicas de gran importancia, como es, por ejemplo, qué incidencia tiene el Estado en la vida de los ciudadanos y si debe *ocuparse de todo o no*.

⁸¹ BARR Y DIAMOND, *op.cit.*, p. 55.

⁸² BARR Y DIAMOND, *op.cit.*., p. 118.

Más allá de los dos grandes sistemas, existen, a su vez, dos grandes modos de concebir la vinculación entre las prestaciones y las contribuciones hechas por los trabajadores.

Un primer modo de configurar esta relación es mediante planes de contribución definida (CD), también llamados cuentas individuales capitalizadas. El trabajador aporta un porcentaje de su salario que se acumula (materializado en activos financieros) y rinde y dicha acumulación es personal. Cuando llegue a la edad pensionable, será beneficiario de lo acumulado en forma de capital o de renta. Como su nombre indica, en este plan lo que está determinado es lo que se aporta; lo que se recibirá en el futuro no está determinado: será sencillamente resultado de cuánto se haya conseguido reunir mediante las aportaciones y sus rendimientos. En el modelo puro el individuo corre con los riesgos de una carrera profesional fragmentada o de unas rentabilidades inferiores a las esperadas, en tanto que no hay reparto de riesgos entre generaciones ni entre el resto de ciudadanos o trabajadores. De todos modos, también en los sistemas CD pueden introducirse elementos redistributivos.

El ejemplo de introducción de este modelo es la reforma de las pensiones de Chile en 1981. El trabajador está obligado a aportar un 10% de los ingresos sujetos a cobertura en una cuenta individual de cuya gestión se encarga una compañía administradora de fondos (*administradoras de fondos de pensiones o AFP* según la denominación del país). Las AFP operan en un mercado abierto, pero —este dato es fundamental— fuertemente regulado. Es por ello por lo que el sistema, pese a funcionar en gran medida con la lógica de los seguros privados, es un sistema público de pensiones (además de por la obligatoriedad del ahorro). Por la regulación es por lo que, al final, no son tantos los operadores como cabría esperar de un mercado abierto⁸³, y sus rentabilidades no son tan altas.

Chile tuvo que enfrentarse en su momento —y continúa haciéndolo— con los costes de implantación y modificación radical de su sistemas de pensiones. Costes a veces subestimados (costes de las comisiones de los operadores, de la Administración, de garantía de que para quienes estaban jubilados en ese momento las condiciones no cambiarían).

⁸³ BARR Y DIAMOND, *op.cit.*, p. 227.

La atención a los costes de la puesta en práctica de las reformas en los sistemas de pensiones no es una cuestión secundaria sino inherente a la decisión de aplicar una u otra reforma⁸⁴.

En este punto es fácil preguntarse si esta preocupación afecta a España: las reformas paramétricas pueden no ocasionar muchos costes. Sin duda, parece que no ocurriría lo mismo con la aplicación del factor de sostenibilidad, en tanto que no consiste en la simple introducción de una nueva *fórmula mágica* para reequilibrar las cuentas del sistema, sino que conlleva otros costes: costes políticos (la discusión en el Parlamento acerca de cómo revisar los parámetros de la función), técnicos y administrativos.

Volviendo al sistema chileno, y en tanto que los sistemas de seguridad social y, en concreto, el de pensiones, tienen también fines de auxilio a la pobreza, se otorga una pensión básica con cargo a los ingresos generales para perceptores de rentas bajas que hubieran realizado aportaciones al sistema de pensiones durante al menos 20 años y una pensión social para las personas mayores pobres (sometido a test de carencia de medios).

Una segunda modalidad son los planes de prestación definida, que es el modelo vigente en España y, el *menos evolucionado*, en tanto que varios países, entre ellos Reino Unido y Estados Unidos, han ido modificando sus sistemas dejando atrás la prestación definida y adoptando la contribución definida, precisamente con el fin de conseguir un mayor equilibrio en el sistema.

En esta modalidad y, como ha podido intuirse antes, la cuantía de la pensión viene determinada por la ley, y se basa no en la acumulación de contribuciones, sino en el historial de salarios. La contribución es, pues, en este caso, una variable endógena y no exógena como en el caso de la contribución definida. También es la ley la que establece el modo de revalorización de la prestación (salarios, precios, productividad...). La misma ley también puede —se señalaba en el segundo capítulo— prever incentivos para que los individuos decidan retrasar su jubilación. A diferencia de un sistema de contribución definida puro —que es, también, de

⁸⁴ "(...) condiciones para la viabilidad de los sistemas de pensiones (...). Nuestro argumento central —obvio pero a menudo pasado por alto— consiste en que la elección está limitada por su capacidad fiscal, política e institucional. Ignorar o subestimar la tarea de la puesta en práctica incrementa drásticamente la probabilidad de que una reforma fracase en la consecución de sus objetivos", en BARR Y DIAMOND, *op.cit.*, p. 186.

capitalización—, en los modelos de prestación definida, precisamente como indica su nombre, la pensión (el modo de determinarla) viene garantizada por el Estado, por lo que el incentivo natural para seguir trabajando es menor, en tanto que no hay una cantidad acumulada —en forma de activos— de la que pueda esperarse un mayor rendimiento.

Como se acaba de apuntar, los modelos de contribución definida suelen estar ligados al sistema de capitalización, en tanto que lo aportado se acumula y rinde materializado en activos —esto es, capitalizado— y no va, por el contrario, directamente a sufragar las prestaciones de los beneficiarios actuales.

Existe, sin embargo, un modelo de contribución definida no puro, llamado de cuentas nocionales o CDN, practicable también en un sistema de reparto. Es conocido por haberse aplicado por primera vez en Suecia tras una importante reforma en los años noventa, y posteriormente también en Italia, Polonia y Letonia. En este modelo, cada trabajador aporta un porcentaje de sus ingresos y esas cantidades *supuestamente* van acumulándose. A lo acumulado se aplica un tipo de interés nocional "determinado por el gobierno [y no, por tanto, por los mercados financieros] y para reflejar lo que se puede ofrecer en un contexto económico determinado⁸⁵". Cuando llega la jubilación, lo acumulado "se convierte en renta vitalicia en línea con los principios actuariales, dado que el valor actual de la prestación de una persona (dadas las tasas de mortalidad basadas en la cohorte a la que pertenece el trabajador y la edad) es igual al valor de la acumulación nocional de esa persona, utilizando la tasa nocional de interés como tasa de descuento⁸⁶".

El sistema sueco sigue siendo de reparto pero está parcialmente capitalizado con un sistema de cuentas CDN ya brevemente explicado. Prevé, además, una garantía de pensión básica —con el evidente objetivo de aliviar la pobreza— de la que se es beneficiario plenamente cumpliendo el requisito de 40 años de residencia en el país. Si no se cumple íntegramente el requisito la pensión mínima disminuye en proporción. Existe además una prestación mínima sometida a test de ingresos. Por último, una pequeña parte de las cotizaciones se destinan no a las cuentas CDN, sino a cuentas de capitalización individual: los fondos en los que los ciudadanos pueden elegir invertir son múltiples y, en caso de que no haya elección, el Estado invierte la aportación en un *default fund*.

⁸⁵ BARR Y DIAMOND, *op.cit.*, p. 60.

⁸⁶ *Idem*.

En cuanto a las cuentas CDN, el tipo nocional determinado por el Estado es la tasa de crecimiento de los salarios que, en caso de ser necesario, se reduce automáticamente⁸⁷. En la determinación de la cuantía de la prestación intervienen factores como la cohorte a la que pertenece el trabajador, la edad a la que la persona se jubila y la tasa anticipada de revalorización de las pensiones. Como puede observarse, pues, y recordando lo dicho acerca del factor de sostenibilidad para España, existen países en los que el andamiaje del equilibrio financiero del sistema y también la cuestión demográfica inciden en la cuantía final de la pensión. Los ciudadanos están debidamente informados de cuál es el capital acumulado en cada momento —para la parte capitalizada— y qué nivel de prestaciones pueden esperar —incluyendo también aquí la parte del sistema que sigue siendo de reparto—.

El problema de los costes administrativos es tratado en Suecia mediante la centralización de la administración y mantenimiento de las cuentas.

Un último modelo al que hacemos referencia es el adoptado en Nueva Zelanda, por ser radicalmente distinto al que conocemos. El sistema neozelandés prevé una pensión universal no contributiva con dos requisitos desvinculados de la contribución laboral: el primero, la superación de un test de residencia; el segundo, estar incluido en la renta imponible personal. La pensión mínima se ajusta y complementa con el ahorro voluntario, que en los últimos tiempos recibe ventajas fiscales. "Desde el año 2000, el plan público ha sido dotado en parte de una capitalización previa con el fin de suavizar las tasas impositivas a medida que envejece la población"⁸⁸.

2. Una referencia al ahorro

Hay una cuestión a la que este trabajo no puede dejar de hacer, al menos, una breve referencia. Es la relativa al ahorro y a los incentivos que los sistemas proporcionan para que los individuos tengan alicientes para consumir menos en el

⁸⁷ "No obstante, si en un momento cualquiera el balance financiero calculado del sistema resulta insatisfactorio, dicha tasa se reduce automáticamente, sin que se precise acción legislativa alguna", en BARR Y DIAMOND, *op.cit.*, p. 266.

⁸⁸ BARR Y DIAMOND, *op.cit.*, p.257.

presente a fin de proveerse adecuadamente en un futuro. De hecho, los sistemas de pensiones tienen, entre otros objetivos, el de retrasar el gasto de las personas *ayudándolas* a ahorrar. ¿Todos los sistemas colaboran por igual a esta tarea y responsabilidad de ahorrar?

Puede intuirse que no ofrecen el mismo incentivo los planes de prestación definida que los de contribución definida, en tanto que los primeros son más indulgentes con quien es menos previsor, siempre, claro está, que cuando se jubile haya tenido una carrera profesional más o menos regular. Los segundos "no ofrecen regalos: los trabajadores deben decidir adherirse a un plan de pensiones, cuánto ahorrar, gestionar su propia cartera durante diversos años y después decidir qué hacer con lo acumulado cuando se jubilen"⁸⁹. La contribución definida no ofrece la misma garantía por parte del Estado de cuanto lo hace la prestación definida, lo cual invita al trabajador a complementar la pensión pública a fin de *ajustarla* al consumo que espera poder tener cuando se jubile.

En los planes de contribución definida puros, de cuentas capitalizadas, ¿cómo se incentiva el ahorro? No es necesario incentivarlo, sencillamente es obligatorio. Ahora bien, el Estado obliga a invertir una parte de los ingresos en fondos u otros activos financieros que produzcan rendimientos, pero no termina ahí su tarea. Éste es un punto importantísimo y que debe tenerse presente cada vez que en lo público existe un sistema que, en última instancia, solicita de los ciudadanos una toma de decisión, —y en general en muchos aspectos de la vida—: quien propone un marco de actuación tiene también una responsabilidad en el modo de presentar las posibles opciones por las que pueden decantarse para sus destinatarios (*choice architecture*). La experiencia demuestra la necesidad de encaminar la libertad de elección para que su amplitud no termine, contrariamente a lo esperado, en resultados perjudiciales para su decisor⁹⁰.

Para la cuestión que nos ocupa: que un sistema público de capitalización funcione en muchos aspectos con la lógica del seguro privado no significa que el Estado no tenga ninguna responsabilidad una vez que deja a los trabajadores ea elección en manos de los trabajadores: es necesaria una fuerte regulación —suficientemente

⁸⁹ Traducción propia de un fragmento de R.H. THALER, C.R. SUNSTEIN, *Nudge. La spinta gentile*, Serie Bianca Feltrinelli, Milano, 2008, p.115. La versión original es en inglés, pero sólo disponemos de la versión italiana, por lo que a ella haremos referencia.

⁹⁰ En R.H. THALER, C.R. SUNSTEIN, *op.cit.* se plantean múltiples ejemplos en los que esta necesidad se hace patente y se aboga por el llamado *paternalismo libertario*.

equilibrada con la necesaria eficiencia— y el establecimiento de opciones de *default*, esto es, la opción que se asigna a quien no ha querido, no ha podido o no ha sabido elegir.

El libro citado⁹¹ hace una referencia a lo que ocurrió en Suecia a la hora de organizar las cuentas capitalizadas —que, como se ha dicho, era uno de los varios instrumentos de cobertura del sistema sueco—. Se dio a los ciudadanos plena libertad para elegir los fondos en que querían invertir parte de sus aportaciones, siendo posible incluso crear una cartera personalizada una vez recibida información detallada de todas las opciones y ofertas posibles. También existía un fondo por defecto, que las autoridades decidieron ni incentivar ni desincentivar adoptando una posición neutra con respecto a esta opción de inversión. Resultó que este fondo estaba adecuadamente diversificado y bien pensado, y quien lo tenía obtuvo mejores rendimientos que quien se decantó activamente por un fondo o la composición de una cartera de inversión. Además, se demostró que quien eligió una cartera por su cuenta optó por un mayor riesgo, una gestión más activa, una mayor concentración local y comisiones más altas⁹².

Por eso no es banal preguntarse: "Dado el grado de riesgo e incertidumbre, así como la complejidad de muchos productos de pensiones, ¿en qué medida es positiva, una mayor posibilidad de elección por parte de los trabajadores?"⁹³

Cuando se trata del ahorro debe tenerse en cuenta: (a) la capacidad de los trabajadores de prever y su voluntad de hacerlo, (b) la dificultad para comprender ciertas informaciones de tipo financiero que, pese a ser intuitivas en un primer momento, pueden alcanzar gran complejidad.

Todo lo anterior se ha dicho para poner de manifiesto que, incluso en el ahorro obligatorio privatizado es necesario articular el sistema teniendo en cuenta que quienes eligen son personas⁹⁴, con sus circunstancias, errores de comprensión, prejuicios y preferencias y que, cuanto más difícil se presenta hacer la elección

⁹¹ R.H. THALER, C.R. SUNSTEIN, *op.cit.* pp.151 y ss.

⁹² Pueden verse los datos en R.H. THALER, C.R. SUNSTEIN, *op.cit.* p. 157.

⁹³ BARR Y DIAMOND, *op.cit.*, p.207.

⁹⁴ THALER y SUNSTEIN dejan clara en su libro la diferencia entre *Humans* (que son las personas reales) y los *Econs* (personas teóricas que deciden en cada momento lo que verdaderamente les conviene más sin verse influenciados por otros factores, características ésta última muy propia de las personas reales).

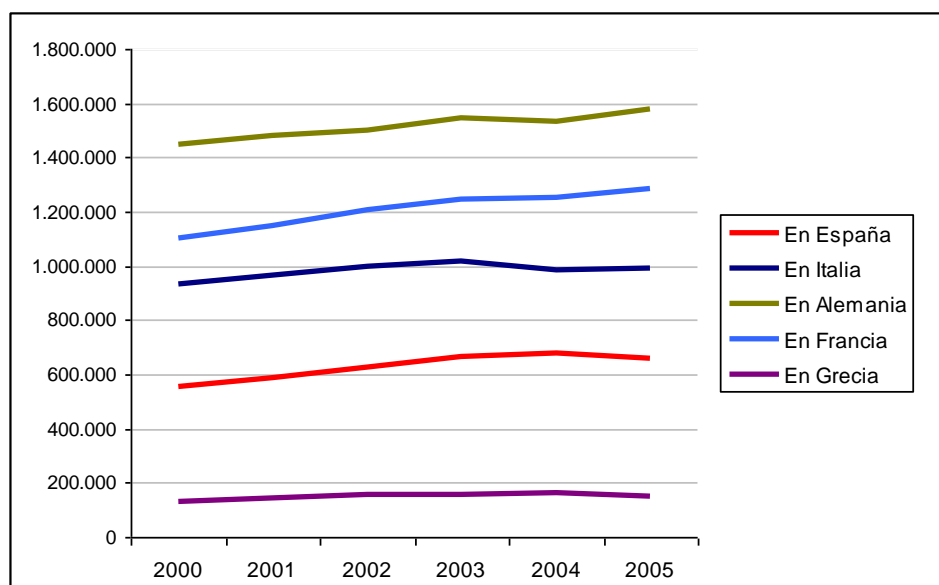
económicamente más adecuada, menos puede desentenderse el promotor del sistema del modo en que se presentan las distintas alternativas.

Se ha hecho referencia al papel de las autoridades en los casos de ahorro obligatorio. Ahora bien, ¿cómo incentivar un ahorro que es, en cambio, voluntario, en un sistema de reparto y de prestación definida como el nuestro?

Deben tenerse en cuenta, al menos, dos cuestiones. La primera, qué incentivo natural aporta el modelo de reparto. La respuesta es que el incentivo es escaso. Trabajadores y pensionistas planifican su consumo presente y futuro partiendo de una premisa, y es que están dispuestos a aportar al sistema cotizando con unos tipos considerablemente altos (tanto por parte de la empresa como del trabajador) porque cuentan con que al llegar a la edad de jubilación recibirán una prestación que será, si no todo, su ingreso principal y más cuantioso. El primer factor a tener en cuenta es, pues, que gran parte de la sociedad está poco acostumbrada a ahorrar por iniciativa propia y mediante instrumentos voluntarios. Ello puede observarse también en la escasez de empresas que en España promueven planes de pensiones para sus empleados —que serían los partícipes de dichos fondos— en comparación con lo que ocurre en otros países (en particular Estados Unidos y Reino Unido) en los que existe una mayor cultura de previsión para el futuro mediante sistemas privados de tipo colectivo y ligados al empleo⁹⁵, pues la tasa de sustitución de la pensión pública es mucho menor que en países como el nuestro.

⁹⁵ Se trata de esquemas multi-pilar, es decir, en los que los ingresos para la vejez provienen de la prestación pública pero también de ingresos complementarios. Véase NATALI, D., *Public/private mix in pensions in Europe. The role of state, market and social partners in supplementary pensions* (working paper), European Trade Union Institute, Brussels, 2009, p.6: "For supplementary schemes we refer to both second- and third-pillar schemes. The second pillar consists of non-public schemes in which membership is collective and linked to employment status or occupation. These are defined as occupational or professional schemes and usually operate on a funded basis. Pensions can be defined-benefit or defined contribution. Each programme covers a group of workers defined at the company and/or sectoral level. This arrangement is private in that it is not established by law (but by collective agreement) and is run by social partners. It can be mandatory, quasi-mandatory or voluntary. The third pillar is represented by voluntary savings set aside by an individual for his/her old age. These consist of individual provisions, and this pillar is private in that it is not established by law and is based on contracts signed by insured individuals with private institutions (e.g. life insurance companies, banks, or pension funds still with individual membership). Third pillar schemes are fully-funded, with limited if any redistributive aims".

La segunda cuestión es si, en general, los individuos y familias tienen posibilidad efectiva de ahorrar, esto es, si después de impuestos, cotizaciones y gastos corrientes a asumir (vivienda, sustento, educación, cierto ocio) quedan ingresos que poder apartar para un consumo no actual sino futuro. Porque, como hemos visto, un sistema como el nuestro, con una de las tasas de sustitución del salario más altas del mundo, da mucho pero también exige mucho, puesto que una parte muy importante de la renta va a pagar tributos y aportaciones obligatorias al seguro social. La renta neta disponible de algunos países de la UE ha experimentado ligeros descensos o se ha estabilizado con respecto a los aumentos que se observaban años atrás. Véase:



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE. Renta neta disponible por países, sectores industriales y período. Unidades: millones de euros⁹⁶.

Desde el momento en que el modelo de sistema de pensiones y, en general, de seguridad social, no incentiva de por sí el ahorro voluntario, la fiscalidad adquiere un papel fundamental, tanto en la posible previsión de reducciones en la tributación de la renta como en el momento del rescate de lo aportado una vez llegada la edad de jubilación. En España ese tipo de estímulo está poco desarrollado.

En cuanto al estímulo en el momento de la aportación, existe una reducción de la base imponible por aportaciones y contribuciones a planes de pensiones (arts. 51 y 52 LIRPF) con un límite del 30% de la suma de los rendimientos netos del trabajo y

⁹⁶ <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>

de actividades económicas percibidos individualmente en el ejercicio (50% para contribuyentes mayores de 50 años) o bien un límite de 10.000 € anuales (12.500 € para contribuyentes de más de 50 años). Dicho límite no se ha actualizado desde 2006, lo cual va en perjuicio de la promoción del ahorro voluntario motivado por ventajas fiscales.

Además, el art. 43 de la LIS (deducciones por creación de empleo) preveía una deducción del 10% de las contribuciones empresariales a favor de los trabajadores, pero fue derogada en 2011⁹⁷.

En cuanto al estímulo referido al momento de obtener la prestación, es también escaso: el capital o la renta percibido en concepto de pensión pública o privada tiene la consideración de renta del trabajo y tributa, por tanto, incorporándose a la base imponible general (tipos impositivos del 24% al 57%), sin posibilidad de reducción del 40% por percepción en forma de capital como ocurre con otros rendimientos del trabajo⁹⁸.

En alguna ocasión se ha propuesto como estímulo la separación en la tributación del capital aportado y de los rendimientos que de éste se hubieran derivado⁹⁹, tributando el capital en la base general (24% a 57%) y los rendimientos en la base del ahorro (21% al 27% para 2012 y 2013), suavizando así la tributación a la hora de percibir las prestaciones, o bien incluso considerar la totalidad de la prestación como renta del ahorro, en tanto que entre el partícipe y el gestor del fondo no hay relación laboral y por eso no sería obligatorio que la prestación se considerara renta del trabajo¹⁰⁰.

⁹⁷ Mediante la disposición derogatoria segunda de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre (Ley del IRPF).

⁹⁸ Las pensiones públicas o privadas están excluidas de esta reducción en favor del contribuyente, en opinión de ROZAS VALDÉS, J.A., para desincentivar que una renta como la pensión, ideada para ser cobrada periódicamente y de forma vitalicia, se cobre de una vez, perdiendo así sentido el objetivo de asegurar la posibilidad de consumir en la vejez.

⁹⁹ Es una propuesta de GOROSPE OVIEDO, J.I., en *La sostenibilidad de las pensiones públicas y su conexión con los planes de pensiones: especial referencia a los aspectos fiscales* (documento de trabajo CEU).

¹⁰⁰ De hecho, como indica GOROSPE OVIEDO, J.I.: "La reducción en la base imponible de las aportaciones a estos sistemas de previsión provoca un diferimiento en el pago del impuesto, pues tributarán cuando se perciba la prestación correspondiente".

Desde muchos sectores se insiste en que sería conveniente y necesario que, ya que se prevén disminuciones en la tasa de sustitución de la pensión pública —en pocas palabras, se espera que las pensiones se reduzcan— el Estado debería utilizar el instrumento fiscal para que un número cada vez mayor de ciudadanos se decidan a complementar la pensión pública. Una mejora de las condiciones fiscales supondría unos menores ingresos a corto plazo para el Estado pero también unos menores gastos en el futuro, en tanto que éste podría tener que aportar menos en concepto de pensiones no contributivas o de complementos a mínimos. El que esa mejora se produzca depende de un análisis coste beneficio (¿realmente, como Estado, me convendrá, a largo plazo, tener ahora menores entradas de IRPF e IS para tener en el futuro menos salidas en concepto de prestaciones?), de las consecuencias de la reducción de esos ingresos provenientes de los impuestos (dada la situación de déficit de las cuentas públicas) a corto plazo y de la voluntad política de hacerlo.

Sin duda, además, la fiscalidad no sólo tiene efectos sobre los individuos —en su tributación— sino también sobre el mercado laboral, en tanto que instrumento para favorecer la contratación. Ésa es la razón por la que desde muchos sectores se manifiestan reticencias hacia un aumento de las cotizaciones como medio para equilibrar el presupuesto del sistema público de pensiones, porque es un desincentivo a la contratación y afecta al producto final de las empresas. Las medidas de aumento de ingresos o disminución de gastos dirigidas a hacer sostenible el sistema deben por fuerza tener presente qué instrumentos fomentan y cuáles no el crecimiento económico, en tanto que sin ese crecimiento la sostenibilidad es, al final, un proyecto —nunca mejor dicho—insostenible.

3. Últimas cuestiones

En el capítulo se ha hecho referencia a la existencia de otros sistemas y modelos de pensiones públicas, y a algunos puntos a tener en cuenta en el diseño e incentivo a hacer uso de los sistemas complementarios que permiten ajustar la pensión garantizada al consumo deseado por el trabajador, futuro pensionista.

Como se ha observado e indicado en varias ocasiones, los sistemas públicos de pensiones tienen dos objetivos fundamentales: el primero es el de mitigar las situaciones de pobreza y el segundo es el de distribuir el consumo durante la vida de

los trabajadores entre el tiempo presente y el futuro y el de redistribuir la riqueza entre generaciones, efectuando así un reparto de riesgos.

Cada país decide cómo atender a estos dos objetivos y articula su sistema a fin de cumplirlos —con independencia de que, en su aplicación concreta, lo consigan o no con éxito—. Ahora bien, lo hacen o deberían hacerlo teniendo en cuenta sus *posibilidades*, porque cualquiera sabe que un sistema no puede dar más de lo que recibe a largo plazo. Es decir, los sistemas de pensiones tienen en cuenta las restricciones financieras que les son inherentes. Así, un sistema de pensiones no es más solidario por dar sin medida, sino por garantizar a largo plazo lo máximo que le sea posible según dichas restricciones. La estabilidad financiera no está, pues, separada de la solidaridad, sino que forma parte de ella. Éste es el punto al que ha querido llegar este trabajo. Sin esa visión a largo plazo estará justificada la crítica a las autoridades que se embarcan en proyectos y ajustes con una visión que sólo llega tiene en cuenta el plazo electoral de cuatro años.

No existen *fórmulas mágicas* que valgan para articular un sistema de pensiones solidario y sostenible, puesto que las opciones se reducen siempre a unas pocas, y ello con independencia de que las reformas sean paramétricas o, por el contrario, impliquen cambios estructurales de modelo:

(...) cualquier mejora a las finanzas de un sistema de pensiones tiene que incluir una o varias de estas medidas:

- mayores tasas de contribución,
- menores prestaciones,
- jubilación más tardía con idéntica prestación,
- políticas, como un mayor ahorro, diseñadas para aumentar la producción nacional¹⁰¹.

El trabajo debería tener una amplitud y quien escribe un conocimiento mucho mayor como para poder proponer cuál sería la reforma que, teniendo en cuenta el máximo número de factores, es más adecuada para el sistema de pensiones español. Quien haga una propuesta de este tipo debe hacerlo con gran conocimiento de causa y evitando, en lo posible, que su visión se considere sesgada y sus propuestas ligadas a intereses poco públicos¹⁰².

¹⁰¹ BARR Y DIAMOND, *op.cit.*, p. 335.

¹⁰² Últimamente muchos expertos ligados al sector de los seguros privados ha manifestado que, en su opinión, sería conveniente que el sistema empezara a dar más peso al ahorro voluntario

Este trabajo termina citando cuatro cuestiones —a modo de resumen— a tener en cuenta por las autoridades y por quien considere hacer una propuesta seria de reforma que conduzca a un sistema satisfactorio, partiendo de la base de que, después del diseño político, cobra igual importancia su correcta implantación¹⁰³.

La primera, debe reiterarse que el Gobierno es un agente fundamental en cualquier sistema de pensiones que, como hemos dicho, interviene tanto en el sistema de lógica estrictamente pública como en los sistemas de lógica privada (como serían los de capitalización), adoptando un papel fundamental en la regulación del ahorro obligatorio.

La segunda, la capacidad del sector privado es fundamental para las pensiones privadas, así que si las autoridades desean incentivar el sistema complementario o convertir todo el sistema en un modelo de capitalización no podrán hacerlo exitosamente si no tienen en cuenta la fortaleza de las instituciones financieras.

La tercera, el conocimiento de los consumidores es importante, por dos razones: porque de este modo los ciudadanos podrán ser más previsores y porque cuando tengan la responsabilidad de elegir será más probable que lo hagan conforme a sus intereses.

La cuarta es que la controversia resulta ineludible, puesto que a la hora de reformar se decide quién soporta qué riesgos y en qué medida, por lo que no cabe esperar una discusión pacífica. En el caso de España, es de esperar que la urgencia impulse a quienes participarán activamente de esa discusión a hacerlo de la forma más acorde y favorable a los intereses de toda la ciudadanía.

(sistema complementario). No han tenido que esperar mucho para recibir numerosas críticas: se les acusa de falta de interés por la sociedad y excesivo interés por favorecer a su sector.

¹⁰³ Estas seis indicaciones se extraen y prácticamente se reproduce el texto de BARR Y DIAMOND, *op.cit.*, p.331.

Conclusiones

Este estudio se ha interesado por la configuración del sistema de pensiones de jubilación, una de las partidas más importantes de los presupuestos de la Seguridad Social. Se ha hecho un repaso tanto por los pilares del modelo de reparto y sus orígenes, como por los aspectos más concretos: los modos de determinar la cuantía de las cotizaciones y de las prestaciones sociales.

En favor del pilar de la solidaridad —seguro social universal— se ha observado en las últimas décadas una ampliación de la cobertura ofrecida a los ciudadanos, en mayores prestaciones y servicios. Esa protección, conforme al modelo, debía financiarse en parte con transferencias del Estado, pero sobre todo con los ingresos procedentes de las cotizaciones (en el nivel contributivo). Es en este último nivel, en estrechísima relación con el andamiaje del mercado laboral, donde adquiere gran relevancia el pilar que en el trabajo se ha llamado sostenibilidad financiera. En favor de ésta también las autoridades han ido tomando distintas medidas, el último conjunto de normas adoptado en 2011 (ampliando la edad jubilación y el cómputo para la cuantía de la prestación, así como vinculando al Gobierno a la introducción de un llamado factor de sostenibilidad).

Ahora bien, determinadas previsiones a largo plazo (demográficas y del mercado de trabajo) muestran la siguiente tendencia: cada vez un volumen menor de ingresos y un volumen mayor de gastos de la seguridad social y, en particular, del sistema de pensiones. Las previsiones demográficas apuntan a una población cada vez más envejecida y, por tanto, a una cantidad de mayor de personas que deberán ser sostenidas por una cantidad cada vez menor de personas capaces de sostener. Esto último por dos razones: por una natalidad cada vez menor y por un mercado de trabajo que, afectado por la grave situación económica, no admite a más miembros que, a través de su trabajo, contribuyan con sus cotizaciones.

Es en este punto donde los cambios se muestran necesarios y urgentes. ¿Qué tipo de reformas deberían emprenderse? El gobierno español tiene intención de introducir cambios importantes con la aplicación de un factor de sostenibilidad. No es, de todos modos, la única alternativa: otros países han emprendido reformas de mayor calado (cambio de modelo de reparto a capitalización, de prestación a contribución definida).

Concluía el trabajo indicando que España deberá adoptar aquellas reformas que se adapten a sus necesidades y a la configuración de sus instituciones, así como decidir si el ahorro tendrá un papel mayor del que tiene en la actualidad. Y ello teniendo en cuenta que los pilares de solidaridad y equilibrio financiero no sólo deben limitarse mutuamente sino funcionar y concebirse juntos.

Es por ello por lo que no puede aplazarse la apertura de un debate serio en materia, a fin de evitar que todo cambio consista en pequeñas mejoras técnicas que los ciudadanos entienden como lenta expropiación de derechos y respuesta improvisada a situaciones urgentes. El riesgo que se corre es el de adoptar las soluciones técnicas más adecuadas pero quien debe promover los cambios debe estar dispuesto también a asumir un riesgo político. El ideal perseguido es un sistema cada vez más adecuado a las necesidades de los ciudadanos, que además tenga en cuenta que a la verdadera solidaridad el Estado sólo puede contribuir ofreciendo un marco adecuado.

Bibliografía

BANCO DE ESPAÑA (DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO DE ESTUDIOS), *La reforma del sistema de pensiones en España*. Descargable en http://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/ficheros/es/mfo150409_notaservicioestudios.pdf

BARR, N. Y DIAMOND, P., *La reforma necesaria. El futuro de las pensiones*, El Hombre del Tres, primera edición en español 2012

BEVERIDGE, W.H., *Seguro social y servicios afines*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Clásicos, Madrid, 1989

CORONA, J.F., DÍAZ ÁLVAREZ, A., ÁLVAREZ., F., *Economía pública*, Ariel, 2007

CONDE RUIZ, J.I., ALONSO, J., *Reforma de las pensiones: la experiencia internacional* (Documento FEDEA), junio de 2007.

FUNDACIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA APLICADA (FEDEA), *La reforma de las pensiones*, marzo 2010 (descargable web)

GOROSPE OVIEDO, J.I., en *La sostenibilidad de las pensiones públicas y su conexión con los planes de pensiones: especial referencia a los aspectos fiscales* (documento de trabajo CEU)

NATALI, D., *Public/private mix in pensions in Europe. The role of state, market and social partners in supplementary pensions* (working paper), European Trade Union Institute, Brussels, 2009.

OECD, *Pensions at a Glance 2011. Retirement-income systems in OECD and G20 countries*.

OECD, *España, ficha país. Panorama de las pensiones 2011*. Descargable en: www.oecd.org/els/social/pensions.

RUESGA BENITO, S.M. y VVAA del equipo de investigación, *Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España (Parte I)*, Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

THALER, R.H., SUNSTEIN, C.R., *Nudge. La spinta gentile*, Serie Bianca Feltrinelli, Milano, 2008.

UNESPA, GRUPO CONSULTIVO DE REFLEXIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS, *Cuentas personales: hacia un modelo de pensiones transparente y sostenible*, julio 2011 (descargable web).

VIDAL MELIÀ, C., DEVESA CARPIO, J.E., LEJÁRRAGA GARCÍA, A., *Cuentas nocionales de aportación definida: fundamento actuarial y aspectos aplicados*. Universidad de Valencia. Facultad de Economía. Departamento de Economía Financiera y Actuarial.

Otros documentos:

Aula de la Seguridad Social, Temario de profesores, Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011, Bruselas, 20 de abril de 2011 (Secretaría General del Consejo).

Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Informe a las Cortes Generales. Evolución, actuaciones del año 2012 y situación a 31 de diciembre de 2012.

Informe del COMITÉ DE EXPERTOS sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones, Madrid, 7 de junio de 2013.

Resolución de 14 de noviembre de 2012, de la intervención general de la seguridad social, por la que se hace público el resumen de la cuenta general de la seguridad social del ejercicio 2011.

Resumen de Ejecución del Presupuesto de la Seguridad Social. Diciembre 2012.

Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Presupuestos de la Seguridad Social. Ejercicio 2012.