



**Universitat de les  
Illes Balears**

Facultat d'Economia i Empresa

**Memòria del Treball de Fi de Grau**

# La sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones, como sistema de reparto.

Gustavo Fernández Gayoso

**Grau d' Economia**

Any acadèmic 2013-14

DNI de l'alumne: 40995483F

Treball tutelat per Joan Roselló Villalonga  
Departament de Economia aplicada

- L'autor autoritza l'accés públic a aquest Treball de Fi de Grau.
- L'autor no autoritza l'accés públic a aquest Treball de Fi de Grau.

Paraules clau del treball:  
sostenibilidad, pensiones, sistema de reparto.

## Indice

Introducción	5
1.- Evolución de las pensiones en España.	7
1.1.- Desde el Instituto Nacional de Previsión hasta La Constitución de 1978.	7
1.2.- Las reformas de la etapa democrática.	10
1.2.1.- Reformas de los primeros gobiernos del PSOE (1982-1987).	10
1.2.2.- Reformas en el ámbito del Pacto de Toledo de 1995 y el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social de 1996.	10
1.2.3.- Reformas como consecuencia del Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social de 2001 y de la renovación del Pacto de Toledo de 2003.	11
1.2.4.- Reformas en el marco del Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social de 2006.	12
1.2.5.- La reforma de 2011.	12
1.2.6.- Reformas del gobierno Rajoy.	13
2.- Financiación de la Seguridad Social.	13
2.1.- Ingresos y gastos de la Seguridad Social.	14
2.1.1.- Los ingresos por cotizaciones sociales.	16
2.1.2.- Los ingresos por transferencias del Estado.	18
2.1.3.- El gasto en pensiones.	20
2.1.4.- Los distintos regímenes y sistemas de la SS.	22
2.2.- El Fondo de Reserva de la Seguridad Social.	25
3.- Factores determinantes del gasto en pensiones.	27
4.- Cálculo de las pensiones de jubilación tras las últimas reformas.	29
4.1.- Cálculo de la pensión inicial.	29
4.1.1.- Integración de lagunas.	34
4.2.- Revalorización de las pensiones.	36
5.- La Tasa de Reemplazamiento y las decisiones individuales.	36
Conclusiones	40
Bibliografía	42
Anexo 1 Resumen de las recomendaciones del Pacto de Toledo.	43
Anexo 2 Resumen de las nuevas recomendaciones de la renovación del Pacto de Toledo.	44
Anexo 3 Resumen de resultados (por individuos y escenarios)	45

## Indice de tablas

Tabla 1.1 Evolución de la pensión mínima desde 1974 a 1978	8
Tabla 1.2 Principales reformas del sistema de pensiones de jubilación	9
Tabla 2.1 Superávit/Déficit de la SS	14
Tabla 2.2 Financiación de los complementos a mínimos	19
Tabla 2.3 Distribución porcentual pensiones en agosto 2013	21
Tabla 2.4 Porcentaje de pensiones en vigor con complemento a mínimo	25
Tabla 2.5 Fondo de Reserva de la Seguridad Social	26
Tabla 3.1 Pensiones en vigor e Índice de Cobertura	27
Tabla 4.1 Implantación progresiva de la nueva edad legal de jubilación y de los nuevos periodos de cálculo de la base reguladora	31
Tabla 4.2 Implantación progresiva del nuevo coeficiente de ajuste por años cotizados	32
Tabla 4.3 El Factor de Sostenibilidad y la pérdida para los pensionistas	34
Tabla 4.4 Efectos del nuevo sistema de integración de lagunas sobre la base reguladora en 2027	35
Tabla 4.5 Efectos a lo largo del tiempo de los distintos valores que puede adoptar $\alpha$	36

## Indice de gráficas

Gráfica 2.1 Evolución de los gastos funcionales de la SS	15
Gráfica 2.2 Evolución de los ingresos de la SS	16
Gráfica 2.3 Ingresos por cotizaciones sociales	16
Gráfica 2.4 Tipos de cotización por contingencias comunes	17
Gráfica 2.5 Base máxima y mínima	17
Gráfica 2.6 Ingresos por cotizaciones en % del PIB	18
Gráfica 2.7 Pensiones con complemento a mínimo	20
Gráfica 2.8 Evolución del gasto en pensiones (en millones €)	20
Gráfica 2.9 Evolución del gasto en pensiones (en % PIB)	22
Gráfica 2.10 Evolución de la afiliación a la SS por régimen/sistema	23
Gráfica 2.11 Bases mínimas de cotización para el RG y para el RETA	24
Gráfica 2.12 Cotización y pensión media de jubilación	24
Gráfica 2.13 Evolución del Fondo de Reserva de la SS	26
Gráfica 3.1 Tasa de dependencia	28
Gráfica 3.2 Relación entre la pensión media y la productividad	28

## **Resumen**

En los últimos años se ha reformado el sistema de pensiones español con la finalidad de garantizar su sostenibilidad. Estas reformas, y otras anteriores, inciden únicamente sobre los gastos del sistema, saliendo perjudicados fundamentalmente los pensionistas. Estas reformas suponen una transformación del sistema, que pasará de un sistema de reparto a uno dual, en el que una parte de las pensiones es sufragada mediante las cotizaciones de los trabajadores y otra parte es sufragada mediante la imposición general. El mismo objetivo de garantizar la sostenibilidad del sistema se podría alcanzar vinculando esta a los ingresos, sin que su aumento comporte una pérdida de bienestar para los no pensionistas y sin romper el principio de contributividad ni perder los incentivos individuales para contribuir al mismo que comportan las actuales reformas.

## **Resum**

En els últims anys s'ha reformat el sistema de pensions espanyol amb la finalitat de garantir la seva sostenibilitat. Aquestes reformes, i altres anteriors, incideixen únicament sobre les despeses del sistema, sortint perjudicats fonamentalment els pensionistes. Aquestes reformes suposen una transformació del sistema, que passarà d'un sistema de repartiment a un dual, en què una part de les pensions és sufragada mitjançant les cotitzacions dels treballadors i una altra part és sufragada mitjançant la imposició general. El mateix objectiu de garantir la sostenibilitat del sistema es podria aconseguir vinculant aquesta als ingressos, sense que el seu augment comporti una pèrdua de benestar per als no pensionistes i sense trencar el principi de contributivitat ni perdre els incentius individuals per contribuir a aquest que comporten les actuals reformes.

## **Abstract**

In recent years it has reformed the Spanish pension system in order to ensure their sustainability. These reforms, and earlier, affecting only about the costs of the system, leaving mainly affected pensioners. These reforms represent a transformation of the system, which will go from a "pay as you go" one dual, in which a portion of the pension is paid for by contributions from workers and part is paid for through general taxation. The same objective of ensuring the sustainability of the system could be achieved by linking this income without increasing your behave a loss of welfare for non-pensioners, without breaking the principle of contributory or losing individual incentives to contribute to behave the same as current reforms.

## Introducción

Una de las consecuencias de la actual crisis económica es que ha reabierto el debate público sobre la sostenibilidad del Sistema Público de Pensiones, un elemento esencial del Estado de Bienestar, aunque no es un tema nuevo ni exclusivo del sistema español. De hecho ha centrado el interés de gran número de economistas que llevan ya muchos años estudiando, publicando y debatiendo sobre el asunto, tanto a nivel nacional como internacional.

En España, que dispone de un sistema de pensiones de reparto, la preocupación por la sostenibilidad del mismo viene de lejos, siendo un debate recurrente desde la transición, y legando una importante sucesión de reformas desde los años ochenta, que trataremos en el primer apartado de este trabajo.

Como veremos en el segundo apartado, la sostenibilidad del sistema se alcanza cuando a largo plazo los ingresos y los gastos del mismo están equilibrados, o cuando los primeros son mayores a los segundos. Así, podemos alcanzar el equilibrio, en un sistema desequilibrado, disminuyendo los gastos o aumentando los ingresos. Pues bien, como veremos, la mayor parte de las reformas de la etapa democrática han estado encaminadas a reducir o contener los gastos, siendo la excepción más destacable la separación y clarificación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social (en adelante SS), surgido del Pacto de Toledo.

Pero dado que tanto los ingresos como los gastos del sistema dependen de un gran número de variables exógenas, no es posible asegurar la sostenibilidad del sistema sin incluir en él automatismos relacionados con todas y cada una de esas variables o que relacionen los ingresos con los gastos. Es con esta finalidad se promulga la Ley 23/2013 por la que se regula el llamado Factor de Sostenibilidad, que no asegura la sostenibilidad sino que crea un automatismo, que repercute sobre el gasto, relacionado con una variable exógena, la esperanza de vida a los 67 años, y el Factor de Revalorización, que si garantiza la sostenibilidad del sistema ya que condiciona la evolución de los gastos al equilibrio a medio plazo.

De modo similar se podrían crear automatismos que incidieran en los ingresos, de tal manera que estos aumentaran si fuera necesario, pero esto no se ha contemplado debido a la extendida creencia de que el gasto en pensiones puede llegar a ser demasiado elevado. La principal preocupación del *Comité de Expertos*<sup>1</sup> y de otros muchos que afirman que el sistema es insostenible es la llamada “*bomba del envejecimiento*”, que es la combinación del aumento de la esperanza de vida de los mayores de 65 años, la proximidad de la jubilación de la generación(es) del *baby boom* y el bajo índice de natalidad, estos factores juntos dan como resultado el aumento de la tasa de dependencia, que mide el número de pensionistas por trabajador. Si esto puede ser válido en un sistema cerrado, sin migración, no está tan claro que sea válido en un sistema abierto y cuando la población mundial se encuentra alejada de algo parecido a una “*bomba del envejecimiento*”.

---

1 *Comité de Expertos* creado por el Gobierno en abril de 2013 para definir el factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social.

Repetidamente se ha intentado estimar el gasto futuro en pensiones como un porcentaje sobre el PIB, y los efectos de distintas reformas sobre dicho parámetro, y como el aumento de la tasa de dependencia provoca el aumento del porcentaje del PIB destinado a las pensiones, el determinismo demográfico ha hecho que se considere que existen niveles de gasto insostenibles. Pero es evidente que, de forma similar a como sucede con la curva de Laffer, nadie puede precisar a partir de que nivel de gasto este es demasiado elevado, ¿es demasiado elevado el actual 10% del PIB? o ¿lo es el 15%, que se supera en otros países europeos?

La creencia en que este “nivel insostenible” existe y esta cerca, no solo nos impide proponer automatismos que incidan sobre los ingresos, sino que hace que cuando analizamos una reforma nos concentremos en como evolucionará el nivel de gasto y nos olvidemos de la incidencia que esta tiene sobre los pensionistas, actuales y futuros, y sobre el modelo y los principios del sistema de pensiones.

En este trabajo nos proponemos demostrar que las últimas reformas del Sistema Público de Pensiones garantizan la sostenibilidad financiera del mismo, pero no garantizan el sostenimiento de un sistema de reparto, ya que conducen a la desvirtualización del mismo, rompen el principio de contributividad, eliminan incentivos a prolongar la vida laboral para muchos individuos e incluso a contribuir al mismo.

Para ello en primer lugar vamos a estudiar la génesis y las diferentes reformas del sistema de pensiones; en el segundo apartado analizaremos los ingresos y los gastos del mismo, la incidencia, en ellos, de los distintos regímenes y la evolución del Fondo de Reserva de la SS; el tercer apartado lo reservaremos para conocer varios factores determinantes del gasto en pensiones y comprobaremos que es posible aumentar el gasto en pensiones (y los ingresos del sistema) sin perjudicar a los no pensionistas; en el cuarto veremos como las últimas reformas paramétricas del sistema perjudican a los pensionistas; y en el quinto apartado veremos, valiendonos de una simulación, como afectan las últimas reformas a distintos individuos.

## 1.- Evolución de las pensiones en España.

### 1.1.- Desde el Instituto Nacional de Previsión hasta La Constitución de 1978

Aunque podemos encontrar antecedentes más remotos, en especial con las leyes protectoras de las mujeres de finales del siglo XIX e incluso en los montepíos militares y de funcionarios civiles del siglo XVIII, la introducción en España de las pensiones se puede fijar en 1908, año de instauración del Instituto Nacional de Previsión (INP) entre cuyos fines se hallaba la difusión de la previsión popular, en especial en forma de pensiones de retiro. Se trataba de un sistema *“libre para el patrono y el obrero, pero obligatorio para el Estado”* (Rodríguez, Gorelli & Vílchez, 2007).

El paso hacia un sistema obligatorio llegó en 1919 con la implantación, mediante Real Decreto de 11 de marzo, de un seguro obligatorio de vejez que *“alcanzaba a la población asalariada comprendida entre dieciséis y sesenta y cinco años cuyo haber anual no excediese de 4.000 pesetas anuales”* (Rodríguez, Gorelli & Vílchez, 2007:32). En esta norma se fija la edad de 65 años como aquella a partir de la cual se percibía la pensión de vejez, sin que fuera condición necesaria el cese en el trabajo.

Sin menospreciar las múltiples reformas y mejoras sucedidas en los siguientes veinte años, especialmente durante la dictadura de Primo de Rivera y la II República, nos resultan de mayor interés las reformas acontecidas durante el franquismo, empezando por el Decreto de 1 de septiembre de 1939, que *“sustituye el precedente sistema financiero de capitalización por el de reparto”* (Montoya, 2010), en 1947 se amplía el ámbito protector con el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) (Decreto de 18 de abril) y en 1954 se amplía aún más con el Seguro de Vejez, Invalidez y Enfermedad (Decreto de 8 de enero).

Paralelamente se van configurando y fortaleciendo, mediante una sucesión normativa, los Montepíos, las Mutualidades Laborales y las Cajas de Empresa, que servían de complemento a los seguros sociales del INP. Proceso que culmina en 1954 con la publicación del Reglamento General del Mutualismo Laboral (RGML; Decreto de 10 de agosto), que configura un sistema paralelo y *“obligatorio de previsión laboral, centralizado, que poco tiene que ver con el aspecto mutual que su propio nombre indica. Más bien se puede considerar una modalidad de seguros sociales, tutelados por el Ministerio de Trabajo”* (de la Calle, 2008).

En 1963, con la aprobación de la Ley de Bases de la Seguridad Social (Ley 193/1963, de 28 de diciembre), modificada en 1966 e integrada en el Texto Refundido de 1974, se sientan las bases para pasar de un sistema fragmentado de múltiples seguros sociales al Sistema de Seguridad Social, un sistema *“con pretensiones de universalidad subjetiva y objetiva, al intentar cubrir a toda la población y todas las prestaciones”* (Rodríguez, Gorelli & Vílchez, 2007:34).

A partir de la Ley de Bases de la Seguridad Social *“el sistema de pensiones queda configurado como del tipo Tasa Fija de Sustitución, bajo el cual son los trabajadores en activo los que asumen la carga derivada de una disminución de la productividad o un aumento de la tasa de dependencia, por lo que el equilibrio del sistema se intenta*

*mantener aumentando las cotizaciones (...) los tipos de cotización entre 1963 y 1972, éstos aumentaron del 16 al 51.8%.” (Juárez & Sánchez-Daza, 2004:203-204). Y aunque dicha Ley “se propuso aproximar la pensión al salario dejado de percibir” (Montoya, 2010), sustituyó las bases de cotización consistentes en salarios por un sistema de bases tarifadas.*

La Ley 24/1972, de 21 de julio, de Financiación y Perfeccionamiento de la Seguridad Social aproxima las bases de cotización a los salarios, admite cortas carreras de cotización y dispone la revalorización periódica de las pensiones, que se efectúa mediante la sucesiva publicación de ordenes ministeriales, *“puede hablarse de un sistema “ad hoc” de revalorización en función de dos variables: evolución de los precio-salarios y disponibilidad de recursos” (Meneu, 1978:101).*

Paralelamente a las revalorizaciones señaladas se introducen las pensiones mínimas a partir de mayo de 1974 (O. M. de 26-4-74).

**Tabla 1.1 Evolución de la pensión mínima desde 1974 a 1978**

	Jubilación c/ajena	revalorización	Jubilación c/propia	revalorización
01/05/1974	2.500 ptas		--	
01/05/1975	3.250 ptas	30,00%	--	
01/05/1976	7.000 ptas	115,00%	4.800 ptas	
01/10/1976	7.700 ptas	10,00%	5.300 ptas	10,00%
01/05/1977	9.300 ptas	21,00%	7.700 ptas	45,00%

Fuente: Meneu, 1978:101

En el ámbito de los Pactos de la Moncloa de 1977 se sitúan dos importantes decretos que encaminados a la simplificación del sistema: el RDL 36/1978, de gestión institucional de la Seguridad Social, que elimina las Mutualidades Laborales (aunque se crea la Mutualidad de previsión social para los Funcionarios del Estado, MUFACE, y la Mutualidad de previsión social para los Funcionarios de las Administraciones Locales, MUNPAL) y crea el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) para gestionar las prestaciones económicas de la SS, el Instituto Nacional de Salud (INSALUD) para las prestaciones sanitarias, el Instituto Nacional de Servicios Sociales (IMSERSO) para la asistencia social y el Instituto Nacional de Empleo (INEM) para las prestaciones por desempleo, y el RD 2318/1978, que implanta el modelo de caja única y la Tesorería General de la Seguridad Social.

La Constitución, en este como en otros muchos ámbitos, supone un hito importante ya que establece el compromiso del Estado de mantener un régimen público de Seguridad Social, siendo recogido en su artículo 41 de la siguiente manera:

*“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”.*



Tabla 1.2 Principales reformas del sistema de pensiones de jubilación

	Medida	Efectos
Ley 44/1983	Se establecen topes máximos a las pensiones	< pensión media
Ley 26/1985	Aumento de 10 a 15 años el periodo mínimo de cotización	< pensionistas
	Alargamiento del periodo de cálculo de la base reguladora de 2 a 8 años	< pensión media
	Se establece la revalorización de las pensiones con la inflación	
Ley 24/1997	Alargamiento del periodo de cálculo de la base reguladora de 8 a 15 años	< pensión media
Ley 25/2002	Incentivos para alargar la vida laboral más allá de los 65 años	> cotizantes < pensionistas
Ley 40/2007	Se computan solo los días efectivos de cotización	< pensión media
	Se modifica el acceso a la jubilación parcial y a la pensión por incapacidad	> cotizantes < pensionistas
Ley 27/2011	Aumento de la edad de jubilación de 65 a 67 años	> cotizantes < pensionistas
	Endurecimiento de los requisitos para la jubilación anticipada	> cotizantes < pensionistas < pensión media
	Alargamiento del periodo de cálculo de la base reguladora de 15 a 25 años	< pensión media
	Se modifica el sistema de integración de lagunas	≈ pensión media
	Se amplía de 35 a 37 los años necesarios para obtener el 100% de la base reguladora	< pensión media
	Mejora de los incentivos para alargar la vida laboral	> cotizantes < pensionistas
	Se elimina la jubilación especial a los 64 años y se modifica el acceso a la jubilación parcial	> cotizantes < pensionistas
Ley 3/2012	Se modifica el sistema de integración de lagunas	< pensión media
RD Ley 5/2013	Endurecimiento de los requisitos para la jubilación anticipada	> cotizantes < pensionistas < pensión media
Ley 23/2013	Factor de sostenibilidad	< pensión media
	Factor de revalorización anual	< pensión media

Fuente: Elaboración propia y Gutiérrez-Domènech & Pina, 2013.

## 1.2.- Las reformas de la etapa democrática.

Desde los años 80 el sistema de pensiones español ha vivido, al menos, seis paquetes de reformas de suficiente calado para ser destacadas, la mitad de las cuales en los últimos siete años. Todas ellas encaminadas a asegurar, o en su defecto mejorar, la sostenibilidad del sistema. La mayor parte de las medidas adoptadas han incluido reformas paramétricas que, al incidir sobre el cálculo de las pensiones iniciales, han intentado contener los gastos, lo que fundamentalmente ha comportado pérdidas a los pensionistas. Hemos agrupado estas reformas de la siguiente manera:

### 1.2.1.- Reformas de los primeros gobiernos del PSOE (1982-1987).

En 1982 se elabora el *libro verde*, “*documento en el que se plasma la evaluación financiera y administrativa de la seguridad social*” (Juárez & Sánchez-Daza, 2004:206) y posteriormente el documento *Proyección económico-actuarial de los gastos e ingresos de la seguridad social 1985-1993*, del que “*se considera que en este documento se establecían previsiones un tanto alarmistas que posteriormente se comprobó no coincidían del todo con la realidad*” (Juárez & Sánchez-Daza, 2004:206). Estos dos documentos constituyeron la base para las reformas del período.

Que se iniciaron en 1983 con la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, que inaugura el sistema de topes máximos a la cuantía de las pensiones públicas. Apenas año y medio más tarde se aprueba la 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, por la que se aumenta de diez a quince años el período mínimo de cotización y el número de años utilizados para el cómputo de la base reguladora pasa de dos a los ocho previos a la jubilación, suprimiendo la libertad de elección de la base reguladora. Además, estableció, por primera vez, la revalorización de las pensiones al comienzo de cada ejercicio de acuerdo con el IPC previsto para dicho año.

Cabe también mencionar la regulación de los planes y fondos de pensiones privados a partir de 1987 (Ley 8/1987, de 8 de junio), la reforma de la estructura financiera de la Seguridad Social iniciada con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989 (Ley 37/1988, de 28 de diciembre) y la creación en 1990 de la pensión universal, no contributiva, separando las fuentes de financiación (Ley 26/1990, de 20 de diciembre).

### 1.2.2.- Reformas en el ámbito del Pacto de Toledo de 1995 y el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social de 1996.

El 15 de febrero de 1994 se aprobó por el Pleno del Congreso una proposición para crear una Ponencia en la Comisión de Presupuestos con el fin de elaborar un informe sobre los problemas y las reformas del sistema de Seguridad Social. Este Informe, conocido como *Pacto de Toledo*, analizó tanto los antecedentes del sistema de Seguridad Social como los factores que podían condicionar su evolución futura y realizó quince recomendaciones.<sup>2</sup>

---

2 Ver anexo 1 Resumen de las recomendaciones del Pacto de Toledo.

Sus quince recomendaciones constituyeron la base del acuerdo alcanzado, el 9 de octubre de 1996, entre el Gobierno y los dos sindicatos mayoritarios, que se denominó Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. Este acuerdo fue, posteriormente, plasmado en la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social (LCRSS), Ley 24/1997 de 15 de julio. De entre las importantes modificaciones que introdujo en el sistema cabe destacar la separación de las fuentes de financiación de las distintas modalidades de la acción protectora de la Seguridad Social. Siendo financiada, exclusivamente, mediante la imposición general o, más concretamente, mediante aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social las prestaciones no contributivas y universales, en cambio, las prestaciones contributivas serán financiadas, básicamente, que no exclusivamente, con las cotizaciones sociales (esta separación no fue alcanzada hasta 2013); el aumento de 8 a 15 del número de años aplicados al cálculo de la base reguladora de la pensión; la perfección de la revalorización indexada al IPC, estableciendo que en caso de revisión al alza de la previsión del IPC, ésta se realizaría en un pago único antes del primero de abril del ejercicio posterior y que en caso contrario, las diferencias resultantes serían absorbidas en la revalorización que corresponda aplicar en el siguiente ejercicio económico, aunque esta posibilidad no se ha aplicado cuando las pensiones han crecido más que los precios; la creación de un fondo de reserva destinado al pago de las pensiones, a dotar con excedentes de la Seguridad Social; y el establecimiento de una sola base máxima de cotización igual para todos los regímenes y categorías profesionales.

**1.2.3.- Reformas como consecuencia del Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social de 2001 y de la renovación del Pacto de Toledo de 2003.**

El 9 de abril de 2001, el Gobierno, CCOO , CEOE y CEPYME firmaron el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, que se concretó con posterioridad en la aprobación de la Ley 25/2002, de jubilación gradual y flexible, de 12 de julio, por la que, entre otras modificaciones, se incentiva la jubilación más allá de los 65 años y se permite la jubilación anticipada, a partir de los sesenta y un años, a los trabajadores afiliados a la Seguridad Social con posterioridad a 1 de enero de 1967, siempre que reúnan determinados requisitos.

Dado que el propio Pacto de Toledo limitó su vigencia a cinco años, con un poco de retraso, el 2 octubre de 2003 fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el Informe elaborado por la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo. En sus conclusiones el informe efectúa 22 recomendaciones expuestas en tres bloques: el primero contiene las recomendaciones que desarrolla el Pacto de Toledo desde su inicio y su grado de cumplimiento; el segundo incluye algunas recomendaciones adicionales<sup>3</sup> y el tercer apartado configura el sistema de pensiones en el marco de la Unión Europea.

---

3 Ver anexo 2 Resumen de las nuevas recomendaciones de la renovación del Pacto de Toledo.

#### **1.2.4.- Reformas en el marco del Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social de 2006.**

Tomando como referencia las prioridades marcadas por el Pacto de Toledo en su renovación parlamentaria, el 13 de julio de 2006 se firmó el Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social, entre el Gobierno, UGT (que no participó en el acuerdo de 2001), CCOO, CEOE y CEPYME, que quedó plasmado en la Ley 40/2007. Las principales modificaciones introducidas fueron la eliminación de la teoría de los días-cuota computándose únicamente los días efectivos de cotización para el cálculo de la pensión, en lugar de los correspondientes a las pagas extraordinarias, logrando de esta manera aumentar el número de años efectivos de cotización; el aumento de la edad límite para la jubilación parcial hasta los 61, condicionando esta a que el trabajador tenga al menos 6 años de antigüedad en la empresa y pueda acreditar un período de cotización de 30 años; y la racionalización de los criterios para acceder a las pensiones de incapacidad.

#### **1.2.5.- La reforma de 2011.**

En un contexto de crisis económica, creciente endeudamiento y elevadas primas de riesgo, en el que el Gobierno español se ve presionado por los organismos internacionales a contener el déficit público, el Gobierno toma unilateralmente, rompiendo el espíritu de acuerdo en el ámbito de las pensiones imperante desde el Pacto de Toledo, la decisión de congelar las pensiones para el año 2011.

El 2 de febrero de 2011, tras la última renovación del Pacto de Toledo, se firma el Acuerdo Social y Económico para el Crecimiento, el Empleo y la Garantía de las Pensiones, dentro del cual se contempla un acuerdo para la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones, del que deriva a Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

De entre las modificaciones que afectan al sistema de pensiones resultan particularmente relevantes el aumento de la edad de jubilación ordinaria y de los años de cotización necesarios para cobrar el 100% de la base reguladora, que pasaran de 65 a 67 y de 35 a 37 años respectivamente, durante un periodo de transición que se alarga hasta el año 2027, (se mantiene la jubilación a los 65 años a quienes acrediten por lo menos 38 años y 6 meses cotizados) y el aumento del período de cálculo de la base reguladora, que pasara, paulatinamente hasta el año 2022, de 15 a 25 años. Se modifican los coeficientes aplicables a la base reguladora para determinar la cuantía de la pensión y aumentan los incentivos a la prolongación de la vida laboral y a la compatibilidad de pensión y trabajo. Se crea un nuevo sistema para la integración de lagunas, que integra las bases de hasta los 36 meses previos al primero que se usa para el cálculo de la base reguladora. Además se elimina la jubilación especial a los 64 años, sin reducción de la pensión, para el fomento de empleo y se modifica el acceso a las jubilaciones anticipada y parcial.

Por otro lado, se desarrolla la integración del Régimen Especial Agrario y del Régimen Especial de Empleados del Hogar en el Régimen General de la Seguridad Social.

### **1.2.6.- Reformas del gobierno Rajoy.**

El primer Consejo de Ministros de Rajoy, celebrado el 30 de diciembre de 2011, decretó un aumento de las pensiones de un 1% para 2012, pero dado que el IPC de noviembre, el que se tomaba como referencia, fue del 2,9% los pensionistas tendrían que haber recibido una paga extra antes del 1 de abril de 2013 y consolidar dicho incremento desde entonces. Pero el Gobierno suspendió ambos elementos y para el ejercicio 2013 decretó una subida general del 1%, y del 2% para las pensiones inferiores a 1.000 euros.

En julio de 2012 se aprovecha la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, para modificar la Ley 27/2011, sustituyendo el nuevo sistema para la integración de lagunas por el mismo sistema que existía anteriormente, pero computando solo el 50% de las bases a partir del mes 49, lo que resulta muy perjudicial para las carreras con grandes vacíos de cotización y vuelve a no dar valor a la cotizaciones anteriores al primer mes que se usa para el cálculo de la base reguladora.

En diciembre de 2012 el Gobierno suspendió durante tres meses la aplicación de las disposiciones, que regulaban la jubilación anticipada y la jubilación parcial, de la Ley 27/2011, que entraba en vigor el 1 de enero de 2013. Y finalmente las modificó con el RD Ley 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, según el cual la edad de jubilación anticipada involuntaria pasaba a ser de 4 años menos que la edad ordinaria de jubilación, 2 años en el caso de la voluntaria. Además aumentaban los requisitos de años cotizados y los coeficientes reductores.

Por último, la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, establece un Factor de Sostenibilidad, se aplicará en 2019 y se revisará cada 5 años, que vincula la pensión de jubilación de los nuevos pensionistas a la evolución de la esperanza de vida de los mayores de 67 años y elimina definitivamente la revalorización de las pensiones con el IPC y la vincula a un Índice de revalorización, que se calcula en función de los ingresos y gastos del sistema, pudiendo oscilar entre como mínimo un 0,25% y como máximo el IPC más el 0,5%. En 2014 las pensiones han aumentado un 0,25%.

## **2.- Financiación de la Seguridad Social.**

Comúnmente nos referimos al sistema financiero de la Seguridad Social española como un sistema de reparto (pay as you go), en el cual las cotizaciones de los trabajadores en activo sirven para financiar todas las prestaciones que se originen en ese momento, tanto las suyas propias como las de los pensionistas de la generación anterior. Pero esto es solo parcialmente cierto debido a las particularidades del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (régimen de reaseguro, para el gasto sanitario y las incapacidades temporales, y sistema de

capitalización, para las pensiones causadas por invalidez permanente y muerte). Es por ello que con frecuencia se habla de “*principio de reparto atenuado*”.

En este punto debemos recordar que a raíz del Pacto de Toledo se estableció el principio de separación de las fuentes de financiación, recayendo la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales, entre otras) exclusivamente en la imposición general, de tal modo que los gastos en tal sentido en los que incurre la Seguridad Social son sufragados por transferencias corrientes del presupuesto del Estado (como veremos no se ha alcanzado la plena financiación, por esta vía, de los complementos a mínimos hasta el año 2013). Por lo que solo podemos hablar de sistema de reparto al referirnos a las prestaciones contributivas. En cualquier caso, conviene hacer notar que el sistema se financia preferentemente vía rentas del trabajo, afectando a las rentas del capital, solo parcialmente, la financiación de las prestaciones no contributivas y universales.

## 2.1.- Ingresos y gastos de la Seguridad Social.

La sostenibilidad del sistema de pensiones pasa por que, a largo plazo, los ingresos y los gastos de la Seguridad Social estén equilibrados, es por ello de gran interés que conozcamos los mismos. Entre 1999 y 2010 las cuentas de la Seguridad Social han presentado superávit todos los años, arrojando un saldo positivo de unos 100.000 millones de euros (el 10% del PIB), equivalente al gasto en pensiones contributivas del año 2011, y como veremos más adelante, muy superior a la suma de las aportaciones al Fondo de Reserva.

Tabla 2.1 Superávit/Déficit de la SS

	total	%PIB		total	%PIB
1997		-0,40	2005	10.383,81	1,14
1998		-0,10	2006	12.710,41	1,29
1999		0,20	2007	14.672,55	1,39
2000		0,70	2008	14.553,27	1,34
2001	5.844,43	0,86	2009	8.826,03	0,84
2002	6.487,83	0,89	2010	2.444,05	0,23
2003	8.608,45	1,10	2011	-487,30	-0,05
2004	8.911,74	1,06	2012	-5.812,79	-0,56

Fuente: Elaboración propia con datos de la SS

Los ingresos de la Seguridad Social los podemos clasificar por categorías económicas de la siguiente manera:

- Ingresos por Cotizaciones Sociales.
- Cantidades recaudadas en concepto de tasas, recargos y sanciones y otros ingresos.
- Transferencias corrientes, fundamentalmente aportaciones de los Presupuestos Generales del Estado que suponen una financiación finalista.
- Ingresos patrimoniales. Rentas, intereses y cualquier otro producto de los recursos patrimoniales del Sistema.

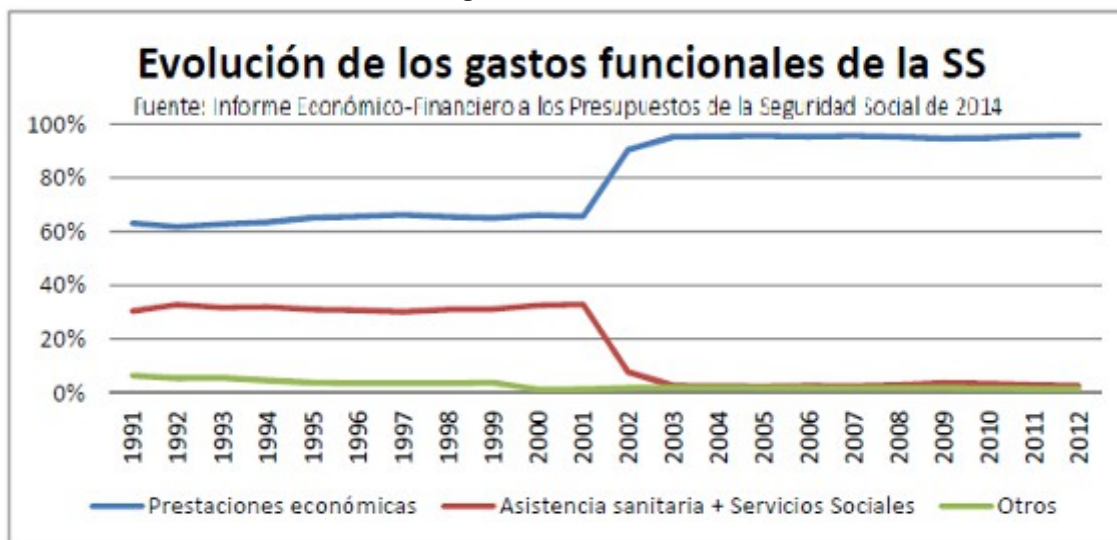
- Ingresos por operaciones de capital.
- Ingresos por operaciones financieras, incluyendo la utilización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Mientras que los gastos de la Seguridad Social los podemos desglosar en cuatro áreas:

- Prestaciones económicas.
- Asistencia sanitaria.
- Servicios sociales.
- Tesorería, informática y otros servicios funcionales comunes.

A los efectos de este estudio debemos desagregar los gastos de asistencia sanitaria y los de servicios sociales, financiados vía transferencias y que desde el año 2003, en el que los gastos de asistencia sanitaria fueron asumidos plenamente por las Comunidades Autónomas (excepto Ceuta y Melilla) representan alrededor del 3% del gasto total.

**Gráfica 2.1 Evolución de los gastos funcionales de la SS**

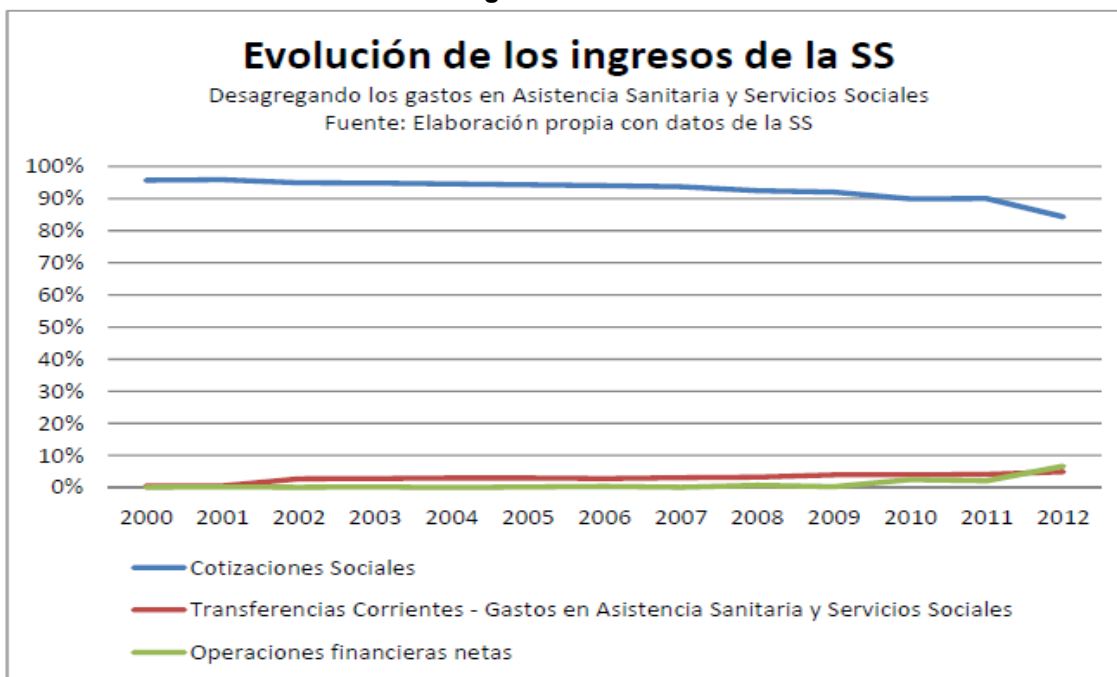


### 2.1.1.- Los ingresos por cotizaciones sociales.

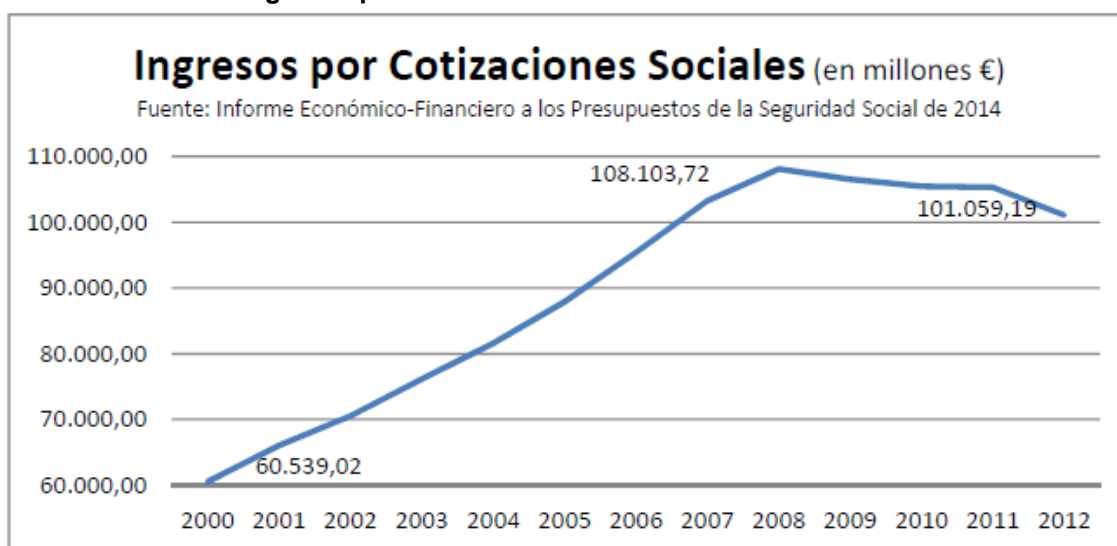
Los ingresos por Cotizaciones Sociales suponen la principal fuente de financiación, representando hasta 2011 al menos el 90% de los ingresos, compensándose la reducción de este porcentaje, durante los dos últimos años, por la intensa utilización del Fondo de Reserva.

En términos absolutos, a pesar del deterioro del mercado laboral, que ha comportado aumento del desempleo y contención salarial, los ingresos por cotizaciones sociales se mantenían en 2012 un 67% por encima de las correspondientes al año 2000. Aunque se han rebajado en cerca de 7.000 millones de euros desde 2008, año en el que se produjo la mayor recaudación histórica por este concepto.

**Gráfica 2.2 Evolución de los ingresos de la SS**



**Gráfica 2.3 Ingresos por cotizaciones sociales**

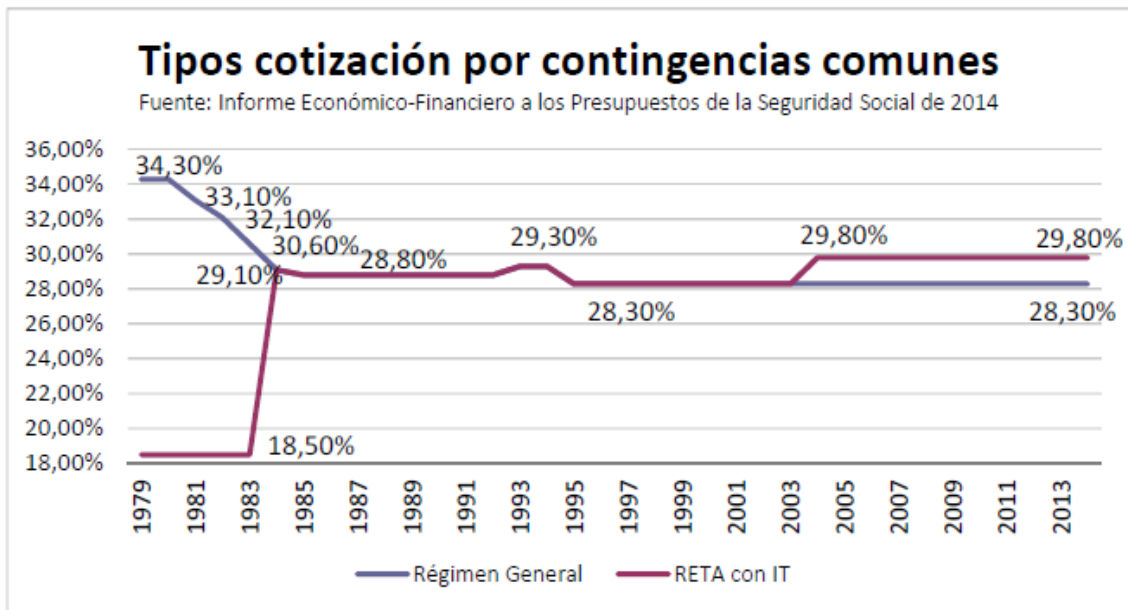


Las cotizaciones sociales se calculan aplicando una serie de tipos a una Base de Cotización, que como norma general esta vinculada al salario (es oportuno señalar que nos resulta indiferente que parte pague el empresario y que parte el trabajador, ya que ambas aportaciones forman parte del coste laboral total, siendo en todo caso útil la incidencia para el estudio del mercado laboral). Sobre esta base se deben aplicar unos topes máximos y mínimos fijados anualmente por el Gobierno, de tal modo que existe una Base Máxima de Cotización, común para todo el sistema, y una serie de Bases Mínimas de Cotización, en función de la categoría profesional. Como puede observarse en las siguientes gráficas los tipos de cotización tienden a ser estables, aunque el tipo de cotización por contingencias comunes para el Régimen General ha disminuido un 6% desde 1979 hasta 1995, desde cuando se ha mantenido en el

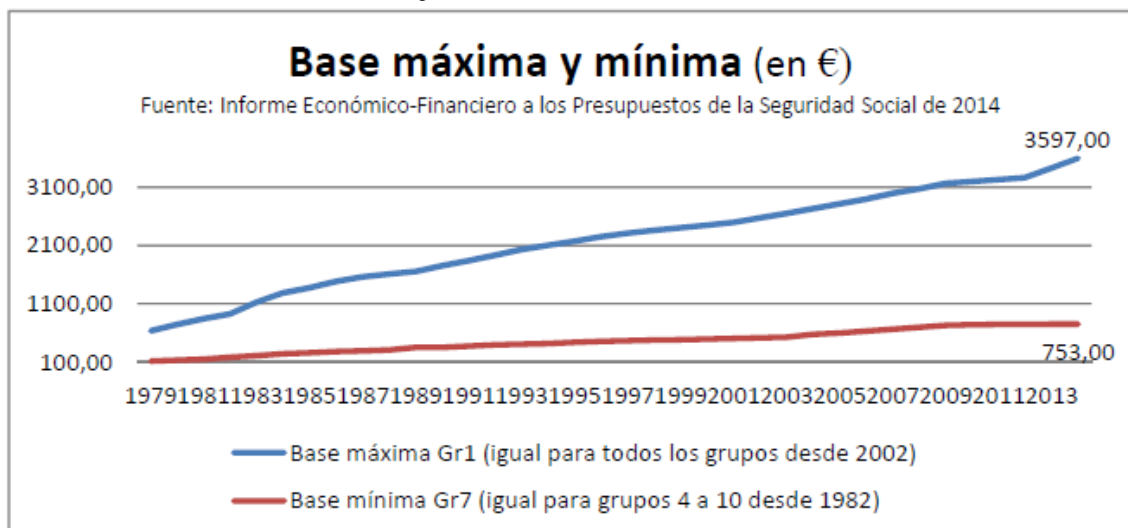


28,3% hasta la actualidad, mientras que las bases se suelen modificar con periodicidad anual. Los ingresos por cotizaciones sociales sobre el PIB en España (14,2%) son inferiores a la media europea (17,1% para la UE15 y 16,7% para la UE27), aunque presentan más estabilidad en España. Esta diferencia se debe fundamentalmente a las cuotas a cargo de los trabajadores, ya que en España solo representan el 3,1% mientras que en la Unión Europea se elevan hasta casi el doble (6,1% para la UE15 y 6% para la UE27). Aumentar las cuotas a cargo de los trabajadores podría lograrse sin aumentar los costes laborales si no se compensa con el aumento del salario bruto, pudiéndose compensar con un recorte del IRPF a las rentas del trabajo para no afectar al mercado de trabajo.

**Gráfica 2.4 Tipos de cotización por contingencias comunes**



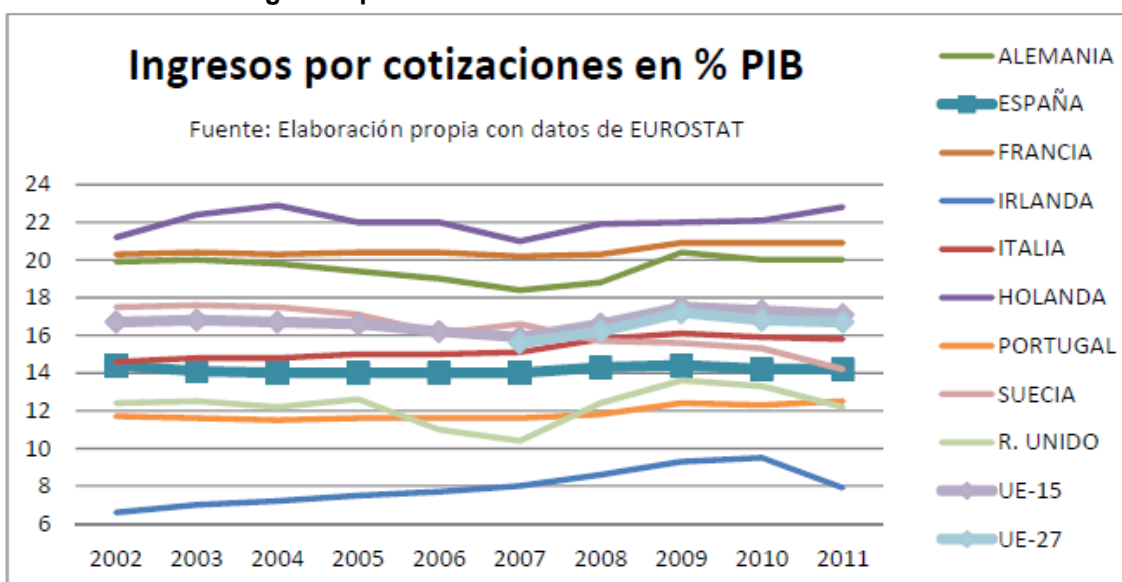
**Gráfica 2.5 Base máxima y mínima**



El aumento de los ingresos por cotizaciones sociales se puede lograr por: 1) el aumento del número de cotizantes, bien sea por que aumenta la población en edad de

trabajar, la tasa de empleo o por que aumenta el periodo de actividad de los trabajadores; 2) el aumento de los tipos o 3) el aumento de las bases de cotización, ya sea por que aumentan las bases mínimas y máxima o por que aumentan los salarios. Concentrémonos un momento en la segunda y tercera posibilidad, sobre las que se puede actuar directamente. El aumento de los tipos de cotización comportaría un aumento de los costes laborales, a no ser que se produjera un descenso, en paralelo, de los salarios brutos (podría lograrse si afectan solamente a la cuota pagada por el trabajador como hemos visto antes), lo que podría comportar consecuencias negativas sobre el empleo. El aumento, e incluso la supresión, de la base máxima comportaría, además de un aumento de los ingresos, la proporcionalidad de las cargas y eliminaría la regresividad del sistema (ver Sánchez-Martín, 2007), aunque supondría un importante incremento de los costes laborales de los trabajadores más cualificados, y que suelen ser los más productivos, con lo que podría comportar consecuencias negativas sobre el empleo y sobre la productividad.

**Gráfica 2.6 Ingresos por cotizaciones en % del PIB**



### 2.1.2.- Los ingresos por transferencias del Estado.

El Estado hace transferencias corrientes a la Seguridad Social a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Se trata de transferencias finalistas que principalmente se destinan a financiar los complementos a mínimos, las pensiones no contributivas, las prestaciones familiares no contributivas, los sociales del IMSERSO e ISM y la asistencia sanitaria prestada por INGESA e ISM. En 2013 representaron 15.537,27 millones de euros, de los que 12.997,45 llegaron del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, destinando 7.895,45 a complementos a mínimos, 2.628,57 a pensiones no contributivas y 2.320,02 a protección familiar no contributiva. Por su parte el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad transfirió 2.539,82 millones de euros, destinando 2.331,15 al IMSERSO y 208,67 a asistencia sanitaria.

Por tanto, más de la mitad de las transferencias se destinan a complementos a mínimos, que como ya avanzamos en el punto 1 se financian exclusivamente por esta vía desde 2013, anteriormente la mayor parte de este gasto era financiado mediante cotizaciones sociales.

**Tabla 2.2 Financiación de los complementos a mínimos**

	Aportación del Estado		Cotizaciones		TOTAL
	millones euros	%	millones euros	%	millones euros
2000	97,89	2,45	3.901,79	97,55	3.999,69
2001	97,89	2,39	4.003,79	97,61	4.101,68
2002	306,35	7,32	3.881,59	92,68	4.187,94
2003	606,35	14,67	3.526,98	85,33	4.133,33
2004	906,35	22,63	3.098,31	77,37	4.004,66
2005	1.206,35	27,44	3.190,02	72,56	4.396,37
2006	1.506,35	31,36	3.296,47	68,64	4.802,82
2007	1.806,35	33,55	3.577,47	66,45	5.383,82
2008	2.106,35	35,75	3.785,18	64,25	5.891,53
2009	2.406,35	37,52	4.006,43	62,48	6.412,78
2010	2.706,35	38,68	4.291,08	61,32	6.997,43
2011	2.806,35	37,44	4.690,11	62,56	7.496,46
2012	3.806,35	50,94	3.666,01	49,06	7.472,36
2013*	7.895,45	100,00			7.895,45

\*presupuestado

Fuente: Elaboración propia

Datos Presupuesto SS 2014

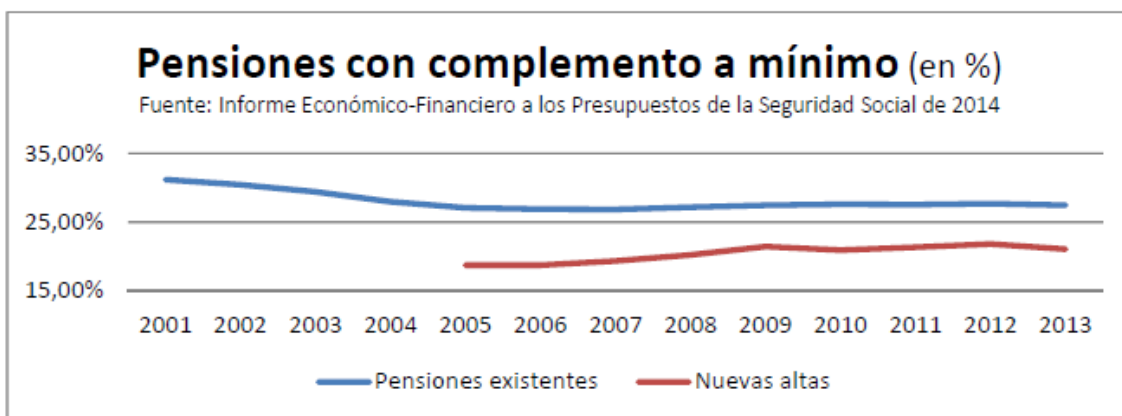
Anualmente el Gobierno establece las cuantías de las pensiones mínimas para garantizar unas pensiones adecuadas, para 2014 la pensión mínima de jubilación para un titular con 65 a más años con cónyuge a cargo es de 780,90 euros y sin cónyuge es de 632,90 euros. Si un pensionista tiene reconocida una pensión que no alcanza la cuantía de la pensión mínima, que corresponda en función de sus características, entonces esa pensión se complementa hasta alcanzar la pensión mínima, esto es el complemento a mínimos.

*“La existencia de pensiones mínimas garantiza (...) que los pensionistas de la Seguridad Social tengan ingresos superiores al umbral de pobreza, concretamente según la última edición de la Encuesta de condiciones de vida publicada por el INE con datos provisionales de 2012, el umbral de pobreza (60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas) para el caso de un hogar con un adulto está en 7.355 € anuales, o lo que es lo mismo 613 euros mensuales.”* (Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social 2014)

El importe total de los complementos a mínimos depende de dos factores, el número de pensionistas que lo reciben y la cuantía que reciben por este concepto. En total un 27,46% de las pensiones en vigor en agosto de 2013 percibían complemento a mínimos, lo que representa casi 2,5 millones de pensiones, este porcentaje varía

mucho en función del régimen y del tipo de pensión como se verá más adelante. En cuanto a las nuevas altas de pensiones el porcentaje, para el mismo periodo, se reduce hasta el 21,07%.

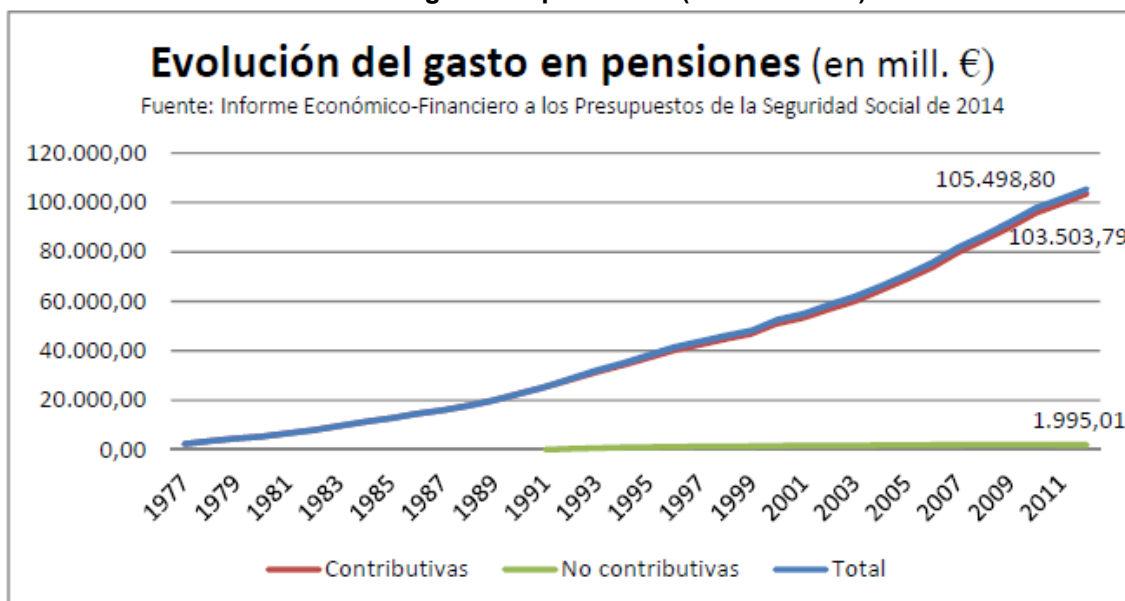
**Gráfica 2.7 Pensiones con complemento a mínimo**



### 2.1.3.- El gasto en pensiones.

El gasto en pensiones se ha doblado desde el año 2000 hasta el 2012, alcanzando en este último año la cifra total de 105.498,80 millones de euros, de los cuales 103.503,79 correspondían a pensiones contributivas y solo 1.995,01 a no contributivas.

**Gráfica 2.8 Evolución del gasto en pensiones (en millones €)**



El gasto en pensiones es el producto del número de pensiones por la pensión media<sup>4</sup>, de tal modo que el aumento del gasto lo podemos explicar mediante tres factores, el crecimiento del número de pensiones, la revalorización de las pensiones y el efecto sustitución, que es el efecto sobre la pensión media que produce el hecho de que las

<sup>4</sup> Para más detalles ver el punto 4 sobre el cálculo de las pensiones de jubilación.

nuevas pensiones sean, por lo general, más altas que la media mientras que las pensiones que se dan de baja sean, por lo general, más bajas que la media.

Además debemos tener en cuenta que no todos los pensionistas cobran la misma pensión. Así vemos que, en agosto de 2013, mientras el 9,12% de las pensiones de jubilación son superiores a 2.000 euros el 64,07% de las pensiones son inferiores a 800 euros (recordemos que la pensión mínima de jubilación para un titular con 65 a más años con cónyuge a cargo es de 780,90 euros).

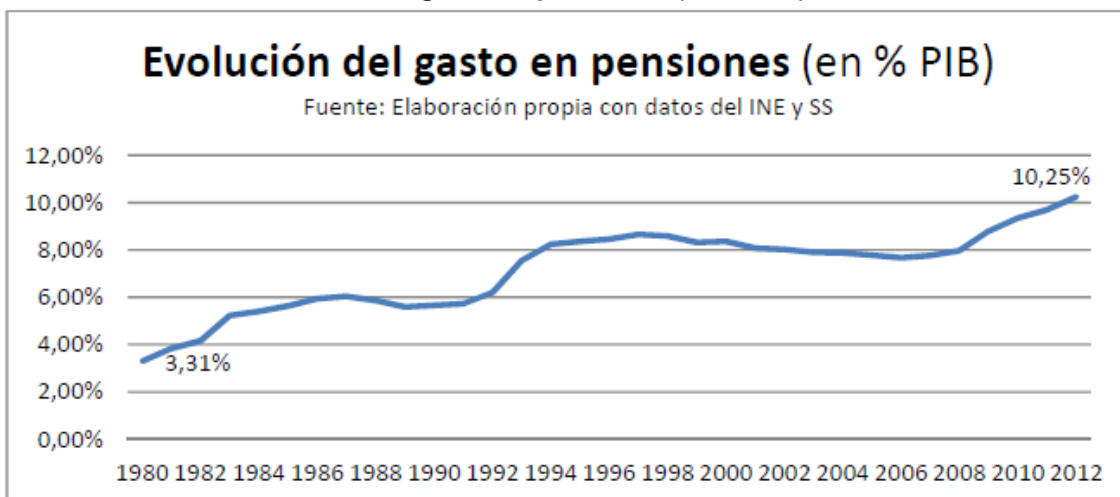
Tabla 2.3 **Distribución porcentual pensiones en agosto 2013**

	IP	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor Fam.	Total	Total acumulado
Hasta 150 euros	0,39	1,51	1,84	4,82	6,91	1,61	1,61
De 150,01 a 250,00	0,51	1,00	3,68	45,58	12,33	3,20	4,81
De 250,01 a 300,00	0,56	1,01	7,93	6,89	1,88	2,95	7,76
De 300,01 a 350,00	2,77	1,91	6,72	5,18	2,53	3,35	11,11
De 350,01 a 400,00	7,45	3,56	4,11	3,88	1,39	4,11	15,22
De 400,01 a 450,00	5,82	5,64	4,57	4,27	17,26	5,38	20,60
De 450,01 a 500,00	3,44	1,25	3,95	2,37	32,07	2,34	22,94
De 500,01 a 600,00	14,4	17,81	7,10	7,76	4,92	14,31	37,25
De 600,01 a 700,00	11,72	11,19	34,35	13,28	4,23	17,24	54,49
De 700,01 a 800,00	11,17	10,79	7,26	1,41	3,63	9,58	64,07
De 800,01 a 900,00	6,53	4,13	5,70	0,91	2,73	4,67	68,74
De 900,01 a 1.000,00	5,50	4,08	3,43	0,85	2,66	3,95	72,69
De 1.000,01 a 1.100,00	4,89	4,47	2,48	0,83	1,96	3,87	76,56
De 1.100,01 a 1.200,00	3,89	3,86	1,64	0,58	1,82	3,17	79,73
De 1.200,01 a 1.300,00	3,18	3,48	1,27	0,48	1,23	2,77	82,50
De 1.300,01 a 1.400,00	2,62	2,92	1,41	0,22	0,67	2,40	84,90
De 1.400,01 a 1.500,00	2,29	2,55	2,06	0,15	0,5	2,31	87,21
De 1.500,01 a 1.600,00	1,95	2,35	0,37	0,11	0,33	1,72	88,93
De 1.600,01 a 1.700,00	1,53	2,26	0,05	0,09	0,22	1,53	90,46
De 1.700,01 a 1.800,00	1,31	1,84	0,01	0,06	0,16	1,25	91,71
De 1.800,01 a 1.900,00	1,16	1,70	0,01	0,08	0,23	1,15	92,86
De 1.900,01 a 2.000,00	1,09	1,56	0,01	0,08	0,16	1,06	93,92
De 2.000,01 a 2.548,13	5,19	8,81	0,03	0,11	0,16	5,84	99,76
Más de 2.548,13	0,67	0,31	0,00	0,00	0,01	0,25	100%

Fuente: Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2014.

Otra manera frecuente de expresar el gasto en pensiones es como porcentaje del PIB, lo cual se puede interpretar como la cantidad de riqueza producida por los trabajadores que es redistribuida entre los pensionistas. Observando la evolución de este dato en España apreciamos que existe una clara tendencia al alza (10,25% en 2012 versus 3,31% en 1980), si bien esta tendencia ha sido revertida cíclicamente, en especial durante el periodo del 1997 al 2006.

**Gráfica 2.9 Evolución del gasto en pensiones (en % PIB)**



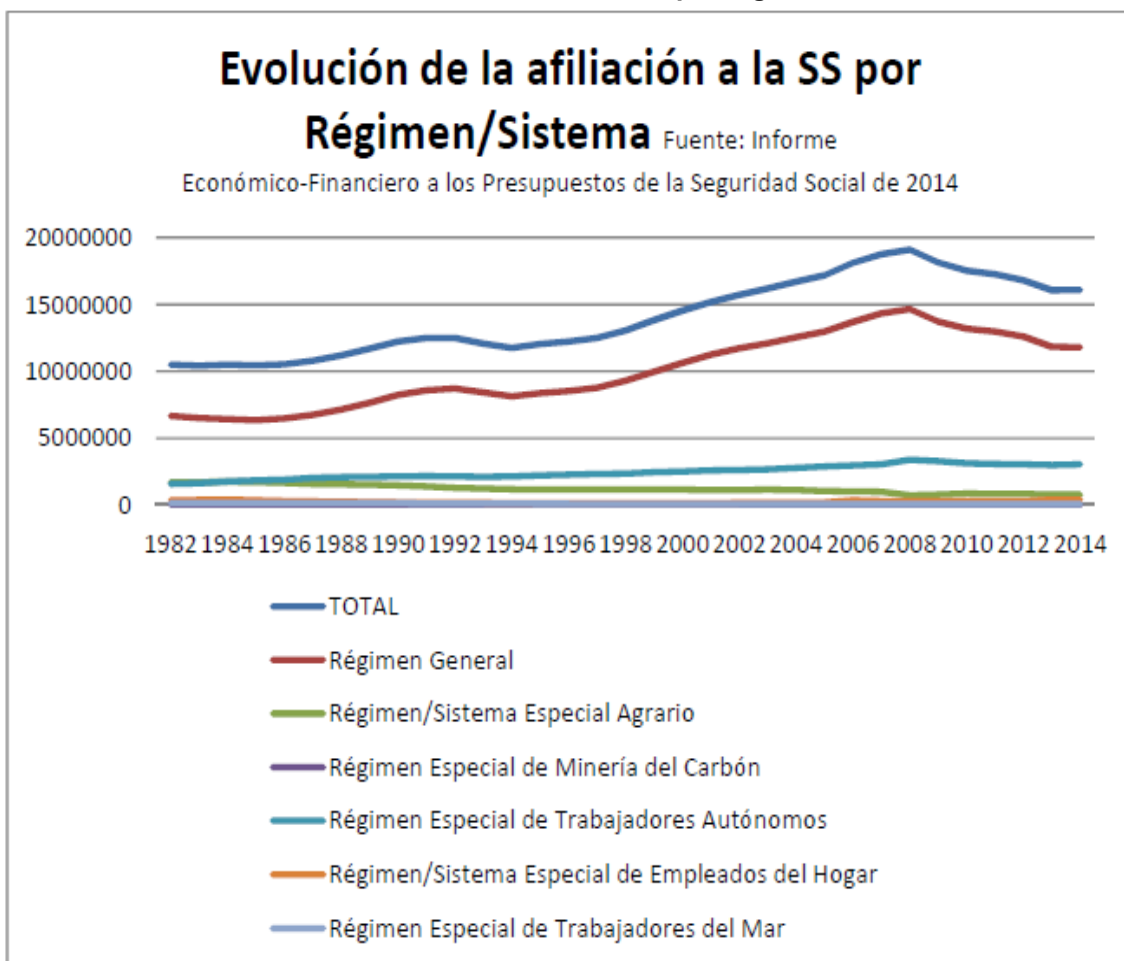
#### 2.1.4.- Los distintos regímenes y sistemas de la SS.

Una de las peculiaridades del Sistema de la SS es la existencia de distintos regímenes y sistemas especiales que conviven y comparten los ingresos, debido al principio de caja única, aunque tienen distintas reglas y parámetros para establecer la cotización social correspondiente a cada individuo. Así, a pesar del proceso de simplificación llevado a cabo, coexisten los siguientes regímenes:

- Régimen General (RG)
  - Sistema Especial Agrario (vigente desde 1 de enero de 2012 en sustitución del Régimen Especial Agrario por Cuenta Ajena)
  - Sistema Especial de Empleados del Hogar (vigente desde 1 de enero de 2012 en sustitución del Régimen Especial de empleados del Hogar)
- Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)
  - Sistema Especial de Trabajadores Agrarios (SETA) (vigente desde 1 de enero de 2008 en sustitución del Régimen Especial Agrario por Cuenta Propia)
- Régimen Espacial del Mar
  - Cuenta Ajena
  - Cuenta Propia
- Régimen Especial de la Minería del Carbón

Dado que el Régimen Espacial del Mar y el Régimen Especial de la Minería del Carbón juntos suponen menos del 0,5% de los cotizantes desde 2005, menos del 1% desde 1997 y nunca han supuesto más del 1,77% desde 1977, vamos a fijar nuestra atención en el Régimen General y en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

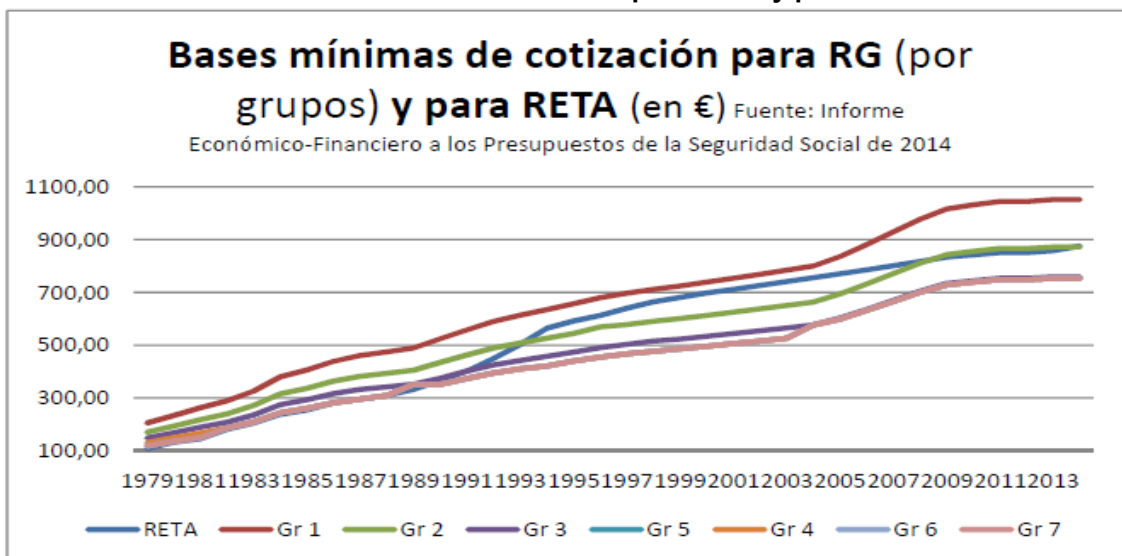
**Gráfica 2.10 Evolución de la afiliación a la SS por régimen/sistema**



La principal diferencia entre el Régimen General y el Régimen Especial para Trabajadores Autónomos es que mientras en el RG la base de cotización esta determinada por el salario del trabajador en el RETA la base de cotización es libremente elegida por el cotizante, dentro del rango marcado entre la base máxima y la base mínima y con algunas otras restricciones, además como hemos visto las cuotas son ligeramente diferentes. Por otro lado, la acción protectora de ambos regímenes es distinta, siendo mayor en el RG, aunque se tiende a la homogenización y para la percepción de una pensión por jubilación están en igualdad de condiciones.

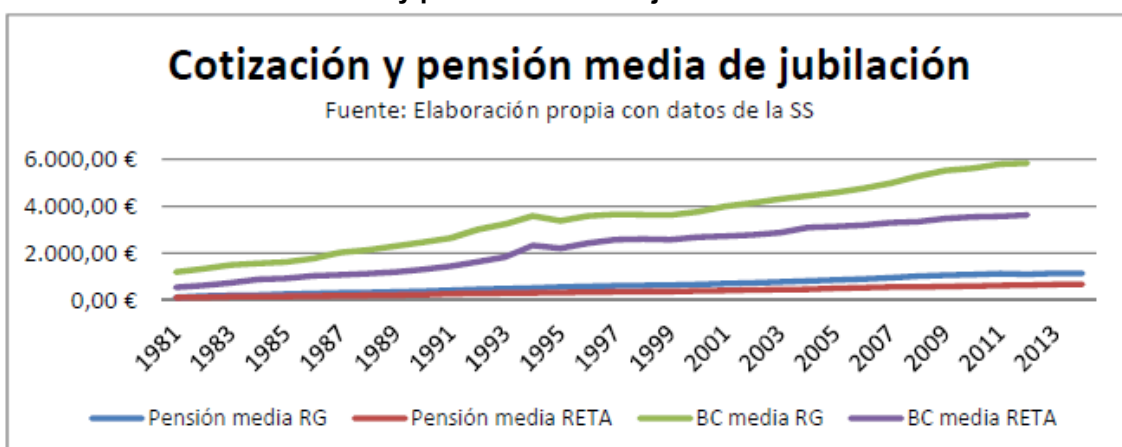
La libertad de elección de la base de cotización en el RETA, que nos puede parecer inocua, tiene una gran relevancia para el sistema, ya que afecta de forma distinta a los ingresos que a los gastos del mismo. El hecho de que la mayoría de autónomos, especialmente los noveles, escojan una base baja, en muchos casos la mínima, aunque esté muy alejada de sus ingresos, provoca una disminución de los ingresos presentes del sistema, que recordemos sirven para financiar las prestaciones de los actuales pensionistas.

**Gráfica 2.11 Bases mínimas de cotización para el RG y para el RETA**



Para un autónomo que se jubile, a partir de 2027, a los 67 años no tendrá ninguna importancia las bases de cotización de cuando tenía 42 años, o menos, solo el hecho de haber cotizado será relevante. Ante esta perspectiva es normal que un autónomo de menos de 42 años no este dispuesto a cotizar por una base superior a la mínima.

**Gráfica 2.12 Cotización y pensión media de jubilación**



Además existe otro un efecto perverso sobre los incentivos a colaborar con el sistema, ya que como se puede comprobar de una manera sencilla en la tabla<sup>5</sup> siguiente, que nos muestra el porcentaje de pensiones en vigor con complemento a mínimo por régimen y por tipo de pensión, casi cuatro de cada diez pensiones del régimen de autónomos reciben complemento a mínimos, el doble que en el régimen general. Es decir, el autónomo al poder escoger su base de cotización puede escoger la mínima, destinando la parte más pequeña posible al sistema de pensiones público, y destinar parte de los ahorros a sistemas de pensiones privados.

<sup>5</sup> Hemos escogido los datos referentes al año 2008 para evitar el efecto distorsionador de la inclusión del Régimen Especial Agrario por cuenta propia en el RETA y del Régimen Especial Agrario por cuenta propia y del Régimen de Empleados del Hogar en el RG.



**Tabla 2.4 Porcentaje de pensiones en vigor con complemento a mínimo**

Regímenes	IP	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Fav. Fam.	TOTAL
General	3,84	17,18	26,53	34,64	33,07	18,79
Autónomos (sin SETA)	6,41	37,37	37,60	66,24	70,97	35,45
Agrario cta. ajena	19,16	50,67	63,37	87,47	82,45	52,90
Agrario cta. propia	13,69	47,48	43,45	81,02	83,81	46,18
Mar	4,31	17,78	38,80	50,66	45,13	25,52
Minería carbón	0,62	2,77	19,89	23,53	20,97	9,20
Empleados de Hogar	37,31	59,20	8,95	72,04	72,30	55,28
Accidentes trabajo	1,40	19,31	28,78	17,85	11,71	14,88
Enf. Profesionales	3,84	4,84	5,84	6,84	7,84	8,84
<b>TOTAL</b>	<b>5,86</b>	<b>26,75</b>	<b>33,05</b>	<b>46,46</b>	<b>47,30</b>	<b>26,88</b>

Datos a 1 de enero de 2008

Fuente: Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2008

Para ofrecer datos más actuales podemos decir que en agosto de 2013 había 2.495.269 pensiones con complementos a mínimos, un 27,5% del total de pensiones. Esto supone un ligero incremento desde 2008, que nos aleja de la idea de que las nuevas generaciones de pensionistas, con historiales de cotización mejores, van a reducir el porcentaje de pensiones con complementos a mínimos.

## 2.2.- El Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Como ya hemos visto en el primer apartado una de las recomendaciones del Pacto de Toledo es *“la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos”* (recomendación 2 apartado IX) y la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, establece que: *“Con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que puedan resultar de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, de cada ejercicio económico, se dotará el correspondiente Fondo de Reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema. (...)”*. De todos modos tenemos que esperar hasta el año 2000, cuando se realiza la primera dotación de 601,012 millones de euros, para considerar constituido el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

El funcionamiento del Fondo es muy simple, cuando exista superávit en las cuentas de la SS se realizará una dotación al fondo, mientras que cuando exista déficit estructural del sistema de la SS y sea necesario para la financiación de las pensiones de carácter contributivo y demás gastos relacionados con su gestión se podrá disponer del fondo. No obstante, debemos tener en cuenta que existe una limitación a la cantidad de la que se puede disponer fijada, por la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, en el 3 por ciento de la suma del gasto relativo a prestaciones contributivas y los gastos para su gestión. De todos modos, entre las medidas del Gobierno Rajoy, en diciembre de 2012, este límite a sido

suprimido para los años 2012, 2013 y 2014, lo que ha permitido hacer disposiciones de 18.651 millones de euros entre 2012 y 2013, más del doble del límite anteriormente fijado.

Tabla 2.5 Fondo de Reserva de la Seguridad Social

en millones EUROS

	Dotación inicial	Dotación adicional	*	Disposiciones	Rendimientos netos	TOTAL acumulado
2000	240,40	360,61			3	604
2001	240,40	1.562,64			26	2.433
2002	3.575,00				161	6.169
2003	1.202,03	4.291,84			362	12.025
2004	3.000,00	3.700,00	20,00		585	19.330
2005	3.500,00	3.500,00	5,00		850	27.185
2006	3.700,00	3.800,00	42,00		1.152	35.879
2007	4.000,00	4.300,00	110,00		1.427	45.716
2008	4.700,00	4.700,00	120,00		1.987	57.233
2009			80,00		2.719	60.022
2010		1.740,00	69,00		2.544	64.375
2011			223,00		2.217	66.815
2012			226,00	-7.003,00	2.970	63.008
2013			196,00	-11.648,00	2.187	53.744

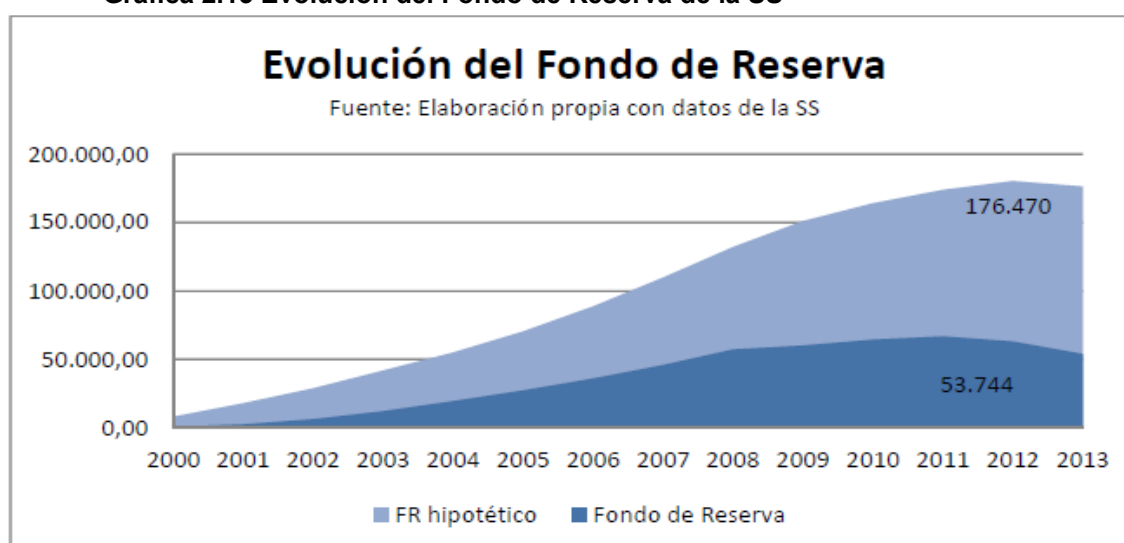
\*Excedentes de la gestión de Incapacidad Temporal por contingencias comunes de las Mutuas

Fuente: Elaboración propia con datos de la SS

Datos a 31 de diciembre de 2013

Fácilmente podemos calcular que es lo pasaría si se hubieran cubierto con transferencias del Estado la totalidad de los complementos a mínimos y se hubiera destinado al Fondo de Reserva el total de superávit desde 2000 la situación del mismo sería muy diferente, disponiendo actualmente de unos 176.470 millones de euros, más del triple de fondos de los que dispone, pudiendo afrontar el pago de la nómina completa de pensiones contributivas durante más de un año y medio y obteniendo más de 7.500 millones de rendimiento neto durante 2013.

Gráfica 2.13 Evolución del Fondo de Reserva de la SS



### 3.- Factores determinantes del gasto en pensiones.

Como hemos visto podemos medir el gasto en pensiones como porcentaje del PIB, lo que en un sistema de reparto nos indica la proporción de la renta anual que se trasvasa de la población ocupada a los pensionistas. Esta forma de presentar el gasto en pensiones nos resulta útil para descomponer el gasto en pensiones de la siguiente manera:

$$\frac{\text{Gasto en pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Número de pensiones}}{\text{Población mayor de 65 años}} + \frac{\text{Población mayor de 65 años}}{\text{Población en edad de trabajar}} + \frac{1}{\text{Tasa de empleo}} + \frac{\text{Pensión media}}{\text{Productividad media}}$$

De tal manera que, el primer componente es el Índice de Cobertura, que nos indica el número medio de pensiones de cada persona mayor de 65 años, es decir la edad legal de jubilación previa a la reforma de 2011, este índice puede ser, y de hecho es, mayor que la unidad ya que no solamente tienen pensiones los mayores de 65 años, sino también los incapacitados, los huérfanos, las viudas..., además hay pensionistas que pueden compatibilizar la percepción de más de una pensión. El segundo componente es la Tasa de Dependencia, que mide el número de pensionistas por trabajador. Estos dos componentes nos sirven para relacionar el envejecimiento con el sistema de pensiones, el aumento de la esperanza de vida junto a la reducción de la natalidad, en ausencia del suficiente flujo de inmigración, dan como resultado el aumento de la tasa de dependencia.

Tabla 3.1 Pensiones en vigor e Índice de Cobertura

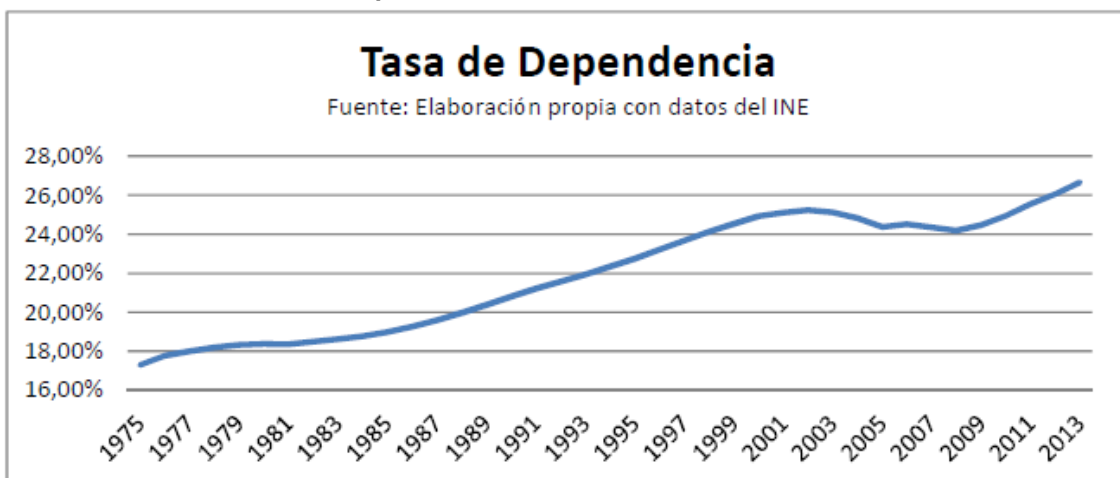
	población española	mayores 64 años	total pensiones	Índice de cobertura
1981	37.742.561	4.223.393	4.626.612	1,095
1991	39.433.942	5.295.978	6.347.973	1,199
2001	40.499.791	6.779.665	7.715.679	1,138
2006	44.708.964	7.403.804	8.231.379	1,112
2007	45.200.737	7.521.403	8.338.439	1,109
2008	46.063.511	7.618.905	8.473.927	1,112
2009	46.745.807	7.685.011	8.614.876	1,121
2010	47.021.031	7.786.683	8.749.054	1,124
2011	47.190.493	7.928.003	8.871.435	1,119
2012	46.818.216	8.010.597	9.008.348	1,125
2013	46.727.890	8.111.962	9.154.617	1,129

Fuente: Elaboración propia con datos de la SS y del INE

Como habíamos adelantado, el Índice de Cobertura es superior a la unidad y ha tenido un comportamiento muy estable durante las dos últimas décadas, entorno al 1,12. La evolución de la Tasa de Dependencia resulta más interesante ya que, aunque muestra una clara tendencia al alza en el largo plazo, presenta un periodo de sucesivos descensos entre 2002 y 2008, para volver al alza a partir de 2009. Este fenómeno demográfico es debido a la fuerte inmigración de personas en edad laboral, que ha

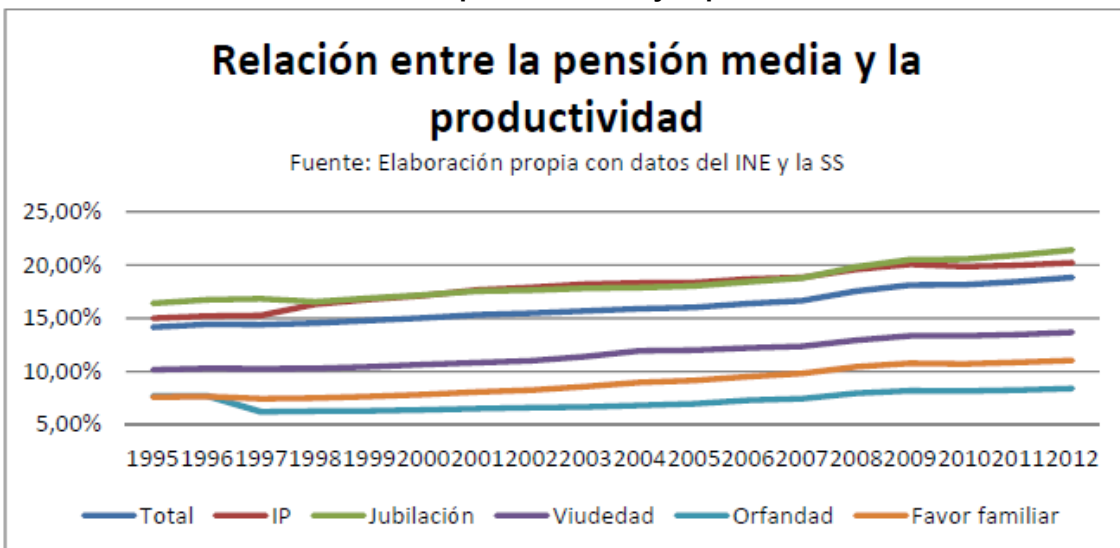
contrarrestado la tendencia endógena. El fenómeno de la inmigración es, probablemente, el más difícil de pronosticar de cuantos fenómenos demográficos afectan a las pensiones.

**Gráfica 3.1 Tasa de dependencia**



Los dos últimos componentes nos sirven para relacionar el mercado de trabajo con el sistema de pensiones, ya que el tercer componente es el inverso de la Tasa de Empleo y el cuarto es la relación entre la pensión y la productividad medias, tanto un aumento del empleo como un aumento de la productividad reducirían la proporción del gasto, ya que aumenta el PIB. Aunque estas mejoras implican un aumento diferido de la pensión media, ya que tanto el aumento del empleo como el de la productividad provocan el aumento de los salarios, por tanto aumentan las bases de cotización de los trabajadores actuales y, de esta manera, sus pensiones futuras.

**Gráfica 3.2 Relación entre la pensión media y la productividad**



La tasa de empleo es el componente más volátil y el más afectado por el ciclo económico, ni que decir tiene que actualmente en España existe mucho margen de mejora de esta tasa hasta alcanzar la tasa de empleo estructural, y mayor recorrido

aún si esta tendiera hacia la media de la Unión Europea. Debemos notar que el aumento de la tasa de dependencia puede ser positivo para la tasa de empleo.

La relación entre la pensión media y la productividad media del trabajo “*se mantuvo relativamente constante durante la década de los 80 (a pesar de la reforma profunda del sistema de 1985) para experimentar una tendencia ligeramente creciente durante la década de los 90*” (Jimeno, 2000:25) y como vemos en el gráfico la tendencia se aceleró durante los primeros años del siglo XXI. Esto es debido, a pesar de que las pensiones se han revalorizado con el IPC y no con la productividad, a que los nuevos pensionistas acceden con cotizaciones más altas y a que las pensiones mínimas han crecido por encima de la productividad con el fin de atajar la distancia con la media de la EU15. Durante la primera década del presente siglo, coincidiendo con los gobiernos socialistas, las pensiones mínimas subieron en torno al 50% en términos nominales

Repetidamente se advierte en los estudios sobre el tema del peligro de un aumento del porcentaje del PIB destinado a pensiones, dando por hecho que este aumento es insostenible porque empobrecería a los trabajadores para beneficiar a los pensionistas, pero eso no es necesariamente cierto, ya que debemos considerar el aumento de la productividad.

Si establecemos que la parte de la renta destinada a los no pensionistas debe ser en un momento futuro por lo menos igual a la actual y, simplificando, suponemos estable el número de trabajadores, si la productividad creciera un 1,5% anual en unos 46 años, es decir en 2060, el PIB se habría doblado, siendo este 100 en 2014 y 200 en 2060. Pues bien, si en 2012 gastamos aproximadamente el 10% del PIB en pensiones<sup>6</sup>, en 2060 podríamos gastar más del 50% del PIB en pensiones y aún habría una mayor renta para los no pensionistas, ya que el 50% de 200 es mayor a 90, que es la renta actualmente disponible para los no pensionistas. Lo que nos indica que es posible aumentar el gasto en pensiones (y los ingresos del sistema) sin perjudicar a los no pensionistas.

#### **4.- Cálculo de las pensiones de jubilación tras las últimas reformas.**

Las últimas reformas inciden de dos maneras diferentes en el cálculo de las pensiones. Por un lado, tanto la Ley 27/2011 como la Ley 23/2013, alteran el cálculo de la pensión inicial, la que recibirá el nuevo pensionista durante su primer año, por otro lado la Ley 23/2013 instaura un nuevo Índice de revalorización de las pensiones, que afecta a la revalorización anual de todas las pensiones.

##### **4.1.- Cálculo de la pensión inicial.**

Para calcular la pensión inicial antes de la reforma de 2011 se tenía en cuenta las bases de cotización de los últimos 15 años, con las que se calculaba la base reguladora  $BR_i$ , además de un coeficiente de ajuste en función del número de años

---

6 Ver gráfica 2.9

cotizados durante toda la vida laboral ( $r_i$ ) y un coeficiente reductor por jubilación anticipada ( $c_i$ ), tal que:

$$Pensión_i = c_i \cdot r_i \cdot BR_i$$

Donde la base reguladora  $BR_i$  se calculaba como la media de las bases de cotización de los últimos 15 años, de las que las de los dos últimos años (24 meses) no se actualizaban con el IPC mientras que la de los trece años anteriores sí (del mes 25 al 180), se divide entre 210 y no entre 180 debido a que las pensiones tienen 14 pagas anuales ( $14 \times 15 = 210$ ).

$$BR_i = \frac{1}{210} \cdot \left( \sum_{j=1}^{24} BC_{t-j} + \sum_{j=25}^{180} BC_{t-j} \frac{IPC_{t-25}}{IPC_{t-j}} \right)$$

Y donde el coeficiente de ajuste en función del número de años cotizados durante toda la vida laboral era:

$$c_i = \begin{cases} 0 & \text{si } n < 15 \\ 0,5 + 0,03 \cdot (n - 15) & \text{si } 15 \leq n < 25 \\ 0,8 + 0,02 \cdot (n - 25) & \text{si } 25 \leq n < 35 \\ 1 & \text{si } 35 \leq n \end{cases}$$

Y el coeficiente reductor por jubilación anticipada involuntaria era:

$$r_i = \begin{cases} 0 & \text{si edad} < 61 \\ 1 - 0,075 \cdot (\text{edad} - 61) & \text{si } 61 \leq \text{edad} < 65 \\ 1 + a_i & \text{si } 65 \leq \text{edad} \end{cases}$$

$$a_i = \begin{cases} 0 & \text{si edad} = 65 \\ 0,02 \cdot (\text{edad} - 65) & \text{si } 65 \leq \text{edad} \text{ y } 15 \leq \text{años cot. (65)} < 40 \\ 0,03 \cdot (\text{edad} - 65) & \text{si } 65 \leq \text{edad} \text{ y } 40 \leq \text{años cot. (65)} \end{cases}$$

Siendo  $a_i$  el porcentaje adicional para trabajadores con una edad superior a la establecida legalmente, que es del 2% por cada año completo cotizado, siempre que al cumplir los 65 años se hubiera alcanzado el período mínimo de cotización exigido (15 años), o del 3% cuando hubiera cotizado, al menos, 40 años al cumplir 65 años.

La reforma de 2011 amplía progresivamente la edad ordinaria de jubilación y el número de años cotizados para el cálculo de la base reguladora de acuerdo con la siguiente tabla.

Tabla 4.1 Implantación progresiva de la nueva edad legal de jubilación y de los nuevos periodos de cálculo de la base reguladora

Año	Periodos cotizados	Edad exigida	Periodo de cálculo de la base reguladora
2013	35 años y 3 meses o más. menos de 35 años y 3 meses.	65 años. 65 años y 1 mes.	192 meses (16 años) / 224
2014	35 años y 6 meses o más. menos de 35 años y 6 meses.	65 años. 65 años y 2 meses.	204 meses (17 años) / 238
2015	35 años y 9 meses o más. menos de 35 años y 9 meses.	65 años. 65 años y 3 meses.	216 meses (18 años) / 252
2016	36 o más años. menos de 36 años.	65 años. 65 años y 4 meses.	228 meses (19 años) / 266
2017	36 años y 3 meses o más. menos de 36 años y 3 meses.	65 años. 65 años y 5 meses.	240 meses (20 años) / 280
2018	36 años y 6 meses o más. menos de 36 años y 6 meses.	65 años. 65 años y 6 meses.	252 meses (21 años) / 294
2019	36 años y 9 meses o más. menos de 36 años y 9 meses.	65 años. 65 años y 8 meses.	264 meses (22 años) / 308
2020	37 o más años. menos de 37 años.	65 años. 65 años y 10 meses.	276 meses (23 años) / 322
2021	37 años y 3 meses o más. menos de 37 años y 3 meses.	65 años. 66 años.	288 meses (24 años) / 336
2022	37 años y 6 meses o más. menos de 37 años y 6 meses.	65 años. 66 años y 2 meses.	300 meses (25 años) / 350
2023	37 años y 9 meses o más. menos de 37 años y 9 meses.	65 años. 66 años y 4 meses.	
2024	38 o más años. menos de 38 años.	65 años. 66 años y 6 meses.	
2025	38 años y 3 meses o más. menos de 38 años y 3 meses.	65 años. 66 años y 8 meses.	
2026	38 años y 3 meses o más. menos de 38 años y 3 meses.	65 años. 66 años y 10 meses.	
Desde 2027	38 años y 6 meses o más. menos de 38 años y 6 meses.	65 años. 67 años.	

Fuente: Ley 27/2011

De tal modo que en el año 2022 se tendrán en cuenta las bases de cotización de los últimos 25 años, en lugar de los 15 anteriores, disminuyendo así la pensión inicial media.

$$BR_i = \frac{1}{350} \cdot \left( \sum_{j=1}^{24} BC_{t-j} + \sum_{j=25}^{300} BC_{t-j} \frac{IPC_{t-25}}{IPC_{t-j}} \right)$$

Y también modifica el coeficiente de ajuste en función del número de años cotizados durante toda la vida laboral, aumentando el número de años cotizados necesarios para obtener el 100% de la base reguladora de los 35 anteriores a 37, disminuyendo aún más la pensión inicial tal como muestra la siguiente tabla:

Tabla 4.2 Implantación progresiva del nuevo coeficiente de ajuste por años cotizados

Periodo de aplicación	Primeros 15 años		Años adicionales			Total	
	Años	%	Meses adicionales	Coeficiente	%	Años	%
2013 a 2019	15	50	1 al 163	0,21	34,23	35,5	100
			83 restantes	0,19	15,77		
			Total 246 meses				
2020 a 2022	15	50	1 al 106	0,21	22,26	36	100
			146 restantes	0,19	27,74		
			Total 252 meses				
2023 a 2026	15	50	1 al 49	0,21	10,29	36,5	100
			209 restantes	0,19	39,71		
			Total 258 meses				
Desde 2027	15	50	1 al 248	0,19	47,12	37	100
			16 restantes	0,18	2,88		
			Total 264 meses				

Fuente: Ley 27/2011

De tal modo que desde 2027:

$$c_i = \begin{cases} 0 & \text{si } n < 180 \\ 0,5 + 0,0019 \cdot (n - 180) & \text{si } 180 \leq n < 428 \\ 0,9712 + 0,0018 \cdot (n - 428) & \text{si } 428 \leq n < 444 \\ 1 & \text{si } 444 \leq n \end{cases}$$

El nuevo porcentaje adicional para trabajadores con una edad superior a la establecida legalmente ( $a_i$ ) es del 2% por cada año completo, trabajado después de cumplir la edad de jubilación vigente en cada momento, cuando se hayan cotizado hasta 25 años al cumplir dicha edad o el 2,75 % cuando se hayan cotizado entre 25 y 37 años cotizados o el 4 % cuando se hayan cotizado más de 37 años cotizados.

$$a_i = \begin{cases} 0 & \text{si edad} = \text{edad } J \\ 0,02 \cdot (\text{edad} - \text{edad } J) & \text{si edad } J \leq \text{edad y } 15 \leq \text{años cot.} < 25 \\ 0,0275 \cdot (\text{edad} - \text{edad } J) & \text{si edad } J \leq \text{edad y } 25 \leq \text{años cot.} \leq 37 \\ 0,04 \cdot (\text{edad} - \text{edad } J) & \text{si edad } J \leq \text{edad y } 37 < \text{años cot.} \end{cases}$$



Con el RD Ley 5/2013 se modifica notablemente el coeficiente reductor por jubilación anticipada, además de elevar la edad de acceso, de tal manera que en el caso de la involuntaria sigue siendo del 7,5% por año, aplicado a razón de 1,875% cada trimestre o fracción, para quien tenga menos de 38,5 años cotizados y una reducción del 6,5% anual, 1,625% por cada trimestre o fracción, con 44,5 o más años cotizados. Mientras que para la jubilación anticipada voluntaria se eleva la edad mínima a dos años menos de la edad legal de jubilación aplicable, en 2027 la edad mínima para acceder a la jubilación anticipada voluntaria será 63 ó 65 años, de tal manera que:

$$r_i = \begin{cases} 0 & \text{si edad} < 63 \text{ o edad} < 65 \text{ y años cot.} < 38,5 \\ 1 - 0,08 \cdot (\text{edad } J - \text{edad}) & \text{si } 65 \leq \text{edad} < \text{edad } J \text{ y } 35 \leq \text{años cot.} < 38,5 \\ 1 - 0,075 \cdot (\text{edad } J - \text{edad}) & \text{si } 63 \leq \text{edad} < \text{edad } J \text{ y } 38,5 \leq \text{años cot.} < 41,5 \\ 1 - 0,07 \cdot (\text{edad } J - \text{edad}) & \text{si } 63 \leq \text{edad} < \text{edad } J \text{ y } 41,5 \leq \text{años cot.} < 44,5 \\ 1 - 0,065 \cdot (\text{edad } J - \text{edad}) & \text{si } 63 \leq \text{edad} < \text{edad } J \text{ y } 44,5 \leq \text{años cot.} \\ 1 + a_i & \text{si edad } J \leq \text{edad} \end{cases}$$

La Ley 23/2013 formula el Factor de sostenibilidad, que ya se había previsto en la Ley 27/2011, en función de la esperanza de vida a los 67 años, de tal modo que:

$$FS_t = FS_{t-1} \cdot e_{67}^*$$

La variación interanual de la esperanza de vida a los 67 años se calculará quinquenalmente, siendo el primer periodo de aplicación 2019–2023, el segundo 2024–2028 y así sucesivamente, de tal manera que para el primer periodo será:

$$e_{67}^* = \left[ \frac{e_{67}^{2012}}{e_{67}^{2017}} \right]^{1/5}$$

Por tanto, a partir de 2019 la pensión de jubilación se calculará mediante la siguiente fórmula:

$$Pensión_i = FS_i \cdot c_i \cdot r_i \cdot BR_i$$

La inclusión del factor de sostenibilidad en el cálculo de la pensión inicial ahonda la pérdida de los nuevos pensionistas, que a las disminuciones producidas por la reforma del 2011 han de sumar las pérdidas producidas por esta nueva reforma, siempre y cuando, como es previsible, la esperanza de vida a los 67 años vaya en aumento. En la siguiente tabla se presentan nuestras estimaciones del factor de sostenibilidad de los seis primeros quinquenios.

Tabla 4.3 El Factor de Sostenibilidad y la pérdida para los pensionistas

Periodo de aplicación			Perdida para el pensionista	Prolongación vida laboral
2019-2023	0,9909	0,9909	0,91%	de 5 meses a 1 año
2024-2028	0,9915	0,9825	1,75%	de 10 meses a 1 año
2029-2033	0,9920	0,9746	2,54%	de 1 año a 15 meses
2034-2038	0,9926	0,9674	3,26%	de 1 año a 18 meses
2039-2043	0,9930	0,9606	3,94%	de 18 a 22 meses
2044-2048	0,9935	0,9544	4,56%	de 2 años a 26 meses
2049-2053	0,9939	0,9486	5,14%	de 2 años a 29 meses

Fuente: Elaboración propia a partir de las proyecciones de esperanza de vida a los 67 años según la última proyección de población a largo plazo del INE para el periodo 2009-2049

La columna prolongación de la vida laboral hace referencia al tiempo que ha de trabajar un individuo, una vez alcanzada la edad legal de jubilación, para compensar la disminución de la pensión causada por la aplicación del factor de sostenibilidad, teniendo en cuenta tanto  $c_i$  como  $a_i$  aplicables en cada momento. De tal manera que, por ejemplo, en 2024 un trabajador que haya alcanzado los 66,5 años y tenga cotizados 15 años necesitará cotizar 10 meses más para que el aumento de  $c_i$  compense la aplicación del factor de sostenibilidad, mientras que un trabajador con 65 años de edad y más de 38,5 años cotizados deberá esperar hasta los 66 años para que el porcentaje adicional  $a_i=4\%$  le compense por la aplicación del factor de sostenibilidad.

Uno de los reproches que se le ha hecho al factor de sostenibilidad es el de que produciría incentivos a adelantar la jubilación, no obstante, según nuestros cálculos, teniendo en cuenta el coeficiente reductor por jubilación anticipada  $r_i$ , y el hecho de que su aplicación es trimestral, solo sería preferible jubilarse un trimestre antes si , es decir que la esperanza de vida a los 67 años tendría que aumentar en un periodo de 5 años más de 8,56%, lo que nos parece difícil que acontezca sin una revolución médica significativa.

Debemos notar, además, que tal como se formula el factor de sostenibilidad no afectará a aquellos pensionistas que queden afectados por la pensión máxima, ni viéndose obligados a prolongar su vida laboral para compensar ni teniendo incentivos para avanzar la jubilación.

#### 4.1.1.- Integración de lagunas.

Las lagunas de cotización son periodos de tiempo en los que un individuo no ha cotizado. Por lo que el sistema de integración de lagunas en el cálculo de la base reguladora afectará de forma particular a las personas que tengan carreras

profesionales irregulares, donde, junto a periodos de cotización efectivos y completos, aparecerán otros en los que no hay cotizaciones o son sólo fragmentarias.

Como hemos visto, tanto la Ley 27/2011 como la Ley 3/2012 modifican el sistema de integración de lagunas, pero con efectos distintos.

Si antes de dichas normas las lagunas se integraban tomando el 100 por 100 de la base mínima vigente en el mes que es objeto de integración, la Ley 27/2011 introduce dos nuevas reglas, la primera con efectos positivos sobre la base de regulación y la segunda con efectos negativos. Por una parte, la reforma introduce una regla favorecedora del beneficiario, particularmente necesaria y oportuna cuando se toman cada vez más amplios periodos de cotización para calcular la base reguladora, como es que, *“si durante los 36 meses previos al periodo que ha de tomarse para el cálculo de la base reguladora existieran cotizaciones cada una de las correspondientes bases de cotización dará derecho, en su cuantía actualizada, a la integración de una mensualidad con laguna de cotización y hasta un máximo de veinticuatro”*, es decir que para cubrir los 24 primeros meses de lagunas se tomarán las bases de cotización reales que no se tienen en cuenta para el cálculo de la base reguladora, por ser estas cotizaciones de periodos anteriores al del inicio del periodo de cálculo (17 últimos años en 2014 ó 25 últimos años a partir de 2022). Por otra parte, las lagunas de cotización que todavía pudieran existir más allá de 48 meses sólo se integrarán con el 50 por 100 de la base mínima de cotización vigente en cada momento.

Si la Ley 27/2011 introduce una regla con efectos positivos y otra con efectos negativos sobre la base reguladora, la Ley 3/2012 elimina la primera, antes de su entrada en vigor, y mantiene la segunda, por lo que el efecto inequívocamente negativo.

Como podemos ver en la tabla 4.4, el nuevo sistema tiene un impacto especialmente negativo en los casos de carreras de cotización muy cortas, por ejemplo la que sólo acredita la mínima de 15 años para acceder a la pensión, o con muchos años de lagunas, lo que dará origen a una importante reducción de la base reguladora y, para bajas bases de cotización, pensiones inferiores a la mínima.

**Tabla 4.4 Efectos del nuevo sistema de integración de lagunas sobre la base reguladora en 2027**

Base de cotización	Lagunas (en años)							
	5	6	7	8	9	10	15	20
1.000,00 €	-19,73%	-21,93%	-24,15%	-26,38%	-28,68%	-30,96%	-42,18%	-53,33%
1.500,00 €	-23,63%	-26,24%	-28,86%	-31,49%	-34,17%	-36,83%	-50,03%	-63,17%
2.000,00 €	-25,58%	-28,39%	-31,22%	-34,05%	-36,91%	-39,77%	-53,95%	-68,09%
2.500,00 €	-26,75%	-29,69%	-32,63%	-35,58%	-38,56%	-41,53%	-56,30%	-71,04%
base mín	-20,32%	-21,95%	-23,55%	-25,14%	-26,64%	-28,17%	-36,03%	-44,00%

Fuente: Elaboración propia

#### 4.2.- Revalorización de las pensiones.

Como hemos visto hasta la reforma de 2013 las pensiones se revalorizaban con respecto al IPC, excepción hecha de los años 2011, 2012 y 2013 en que o no subieron o lo hicieron por debajo de la inflación.

La Ley 23/2013 establece un Índice de revalorización anual de las pensiones que pretende alcanzar el equilibrio presupuestario del sistema a largo plazo formulándolo en función de la diferencia entre ingresos y gastos de la siguiente manera:

$$IR_{t+1} = \bar{g}_I t+1 - \bar{g}_P t+1 - \bar{g}_S t+1 + \alpha \cdot \left[ \frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right]$$

donde  $\bar{g}_I$  es la tasa de crecimiento de los ingresos,  $\bar{g}_P$  la tasa de crecimiento del número de pensiones y  $\bar{g}_S$  el incremento de la pensión media debido al efecto sustitución, por las diferencias entre las altas y bajas del sistema,  $I^*$  es la media geométrica de los ingresos,  $G^*$  es la media geométrica de los gastos y por tanto  $(I^*-G^*)$  es el saldo presupuestario del sistema. Además, el parámetro  $\alpha$ , que será revisado quinquenalmente y tomará valores entre 0,25 y 0,33 (ha sido fijado por la propia Ley en 0,25 para el primer quinquenio), permite modular la velocidad a la que se corregirán los desequilibrio entre los ingresos y los gastos. De tal manera que si  $\alpha=0,25$  implica que el primer año se corregirá una cuarta parte del desequilibrio, quedando pendiente para los años siguientes el 75%, el segundo año se corregirá una cuarta parte del 75% restante y así sucesivamente.

Tabla 4.5 Efectos a lo largo del tiempo de los distintos valores que puede adoptar  $\alpha$

$\alpha$	Años									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0,25	25,00%	43,75%	57,81%	68,36%	76,27%	82,20%	86,65%	89,99%	92,49%	94,37%
0,26	26,00%	45,24%	59,48%	70,01%	77,81%	83,58%	87,85%	91,01%	93,35%	95,08%
0,27	27,00%	46,71%	61,10%	71,60%	79,27%	84,87%	88,95%	91,94%	94,11%	95,70%
0,28	28,00%	48,16%	62,68%	73,13%	80,65%	86,07%	89,97%	92,78%	94,80%	96,26%
0,29	29,00%	49,59%	64,21%	74,59%	81,96%	87,19%	90,90%	93,54%	95,42%	96,74%
0,30	30,00%	51,00%	65,70%	75,99%	83,19%	88,24%	91,76%	94,24%	95,96%	97,18%
0,31	31,00%	52,39%	67,15%	77,33%	84,36%	89,21%	92,55%	94,86%	96,45%	97,55%
0,32	32,00%	53,76%	68,56%	78,62%	85,46%	90,11%	93,28%	95,43%	96,89%	97,89%
0,33	33,00%	55,11%	69,92%	79,85%	86,50%	90,95%	93,94%	95,94%	97,28%	98,18%

Fuente: Elaboración propia

#### 5.- La Tasa de Reemplazamiento y las decisiones individuales.

La Tasa de Reemplazamiento se define como la relación entre la pensión inicial y el salario neto<sup>7</sup> que percibía el trabajador antes de jubilarse.

7 En este caso salario neto de cotizaciones a la SS, no de impuestos.

De acuerdo con la teoría del ciclo vital de Modigliani lo óptimo, para el individuo, sería que esta tasa fuera igual a 1, y cuanto más alejado se encuentre la futura pensión del salario actual de un trabajador, mayor será la parte de sus ingresos que este destine al ahorro. Dado que, como hemos visto, las últimas reformas conducen a una disminución de la pensión inicial, y por tanto a una disminución de la tasa de reemplazamiento, los actuales trabajadores deberían destinar una mayor parte de sus ingresos al ahorro, no afectando la disminución de la pensión inicial a los actuales pensionistas.

Pero también hemos visto como el nuevo índice de revalorización de las pensiones puede hacer que estas crezcan por debajo de la inflación, perdiendo poder adquisitivo en el futuro. Ante esta incertidumbre, por precaución, los pensionistas deben disminuir el consumo, en caso de que dispongan de ahorros que gastar, o deben empezar a ahorrar, si no disponen de ellos. Por el mismo motivo los actuales trabajadores deberían aumentar la parte de sus ingresos que destinan al ahorro.

Para ver como afecta la nueva normativa a los distintos tipos de trabajadores, y a sus decisiones individuales, hemos creado seis individuos tipo que han tenido unas bases de cotización tal que:

- Base de cotización igual a la base de cotización media más 6% últimos cinco años, más 4% siguiente quinquenio, más 2% siguiente quinquenio, más 0% siguiente quinquenio, menos 2% siguiente quinquenio, menos 4% siguiente quinquenio y menos 6% años anteriores
- Base de cotización igual a la base máxima
- Base de cotización igual a la base mínima RETA
- Base de cotización igual a la base mínima grupo 1
- Base de cotización igual al Salario Mínimo Interprofesional
- Base de cotización igual al Salario Mínimo Interprofesional más 10% por cada quinquenio de experiencia

Y cinco escenarios, en los cuales el individuo tiene los siguientes años cotizados cuando cumple los 65 años:

- 40 años cotizados sin lagunas de cotización
- 40 años cotizados con laguna de dos años (el tercero y el cuarto antes de la jubilación)
- 35 años cotizados
- 25 años cotizados
- 15 años cotizados

Para los cinco escenarios contemplamos la jubilación a los 65 años, a la edad legal de jubilación en 2014 y a la edad de 67 años. En los escenarios a y b la edad legal de jubilación es de 65 años, tanto en 2014 como en 2027, ya que se han cotizado más de 38,5 años, por lo que solo se contempla la jubilación a los 65 y a los 67 años.

Además, comparamos los efectos sobre la pensión para cada individuo si se jubila en 2012, en 2014 o si lo hace en 2027, para lo cual hemos hecho el simple supuesto de que el IPC, los salarios y las bases mínimas y máxima evolucionan de la misma manera, presentando los resultados en términos reales con base en 2014.

Los efectos de la nueva normativa los podemos desglosar entre los que afectan a la pensión inicial al variar la base reguladora y los que afectan a la pensión inicial sin afectar a la base reguladora.

Efectos sobre la base reguladora:

- En el caso de los individuos A y F, en los que se ha simulado una mejora salarial a medida que acumulaba experiencia, la base reguladora disminuye al aumentar el periodo de cálculo, de tal manera que es mayor en la jubilación en 2011, que en la de 2014 o en la de 2027, y, a su vez, es mayor en 2014 que en 2027.
- Se producen pequeñas distorsiones, en todos los individuos, al cambiar el periodo de cálculo debido a que las bases no han evolucionado exactamente igual que el IPC. En el caso del Salario Mínimo Interprofesional el hecho de que al alargar el periodo de cálculo disminuya ligeramente la base reguladora nos indica que han tendido a aumentar por encima del IPC, mientras que con la base máxima sucede lo contrario.
- En el caso del escenario e), las bases reguladoras de todos los individuos disminuyen al aplicar la nueva normativa de integración de lagunas, siendo mayor el efecto cuanto mayor es el periodo de cálculo, ya que también es mayor la laguna.

Efectos sobre la pensión inicial que no afectan a la base reguladora:

- En los escenarios a) y b), en los que se acumulan 40 años cotizados al cumplir los 65, la edad legal de jubilación en los tres ejercicios es de 65 años, por lo que la mejora de los incentivos a prolongar la vida laboral tienen un efecto positivo, aumentando la pensión inicial del 2014 respecto a la del 2011.
- El Factor de Sostenibilidad no tiene efecto ni en 2011 ni en 2014, pero tiene efecto negativo en 2027. Y es de mayor magnitud del efecto positivo del punto anterior, por lo que teniendo en cuenta estos dos efectos la pensión inicial siempre es inferior en 2027 que en 2011.
- En los escenarios c), d) y e), la modificación del coeficiente de ajuste en función de los años cotizados tiene mayores efectos negativos en 2027 que en 2014 y en 2014 que en 2011.
- En los escenarios d) y e) resulta imposible anticipar la jubilación de forma voluntaria debido a que se han cotizado menos de 35 años. Mientras que en el escenario c), donde la edad legal de jubilación es mayor 65 años en 2014 y 2027, anticipar la edad de jubilación a los 65 años tiene un efecto negativo sobre la pensión inicial, especialmente en 2027, ya que se anticipa dos años la jubilación.

También podemos estudiar como afectan las pensiones mínimas y máxima sobre los incentivos individuales. De entre los individuos simulados solo el B llega a percibir la pensión máxima en alguno de los escenarios, pero no se ve afectado por la pensión mínima ni siquiera en el escenario e). Para el resto de individuos la situación es la contraria, ya que en ningún escenario perciben la pensión máxima mientras que en alguno escenario, e incluso en todos, se ven afectados por las pensiones mínimas.

Efectos de la pensión máxima sobre los incentivos individuales:

- Dado que la pensión máxima aumenta, aunque de forma indirecta y a mes vencido, al alargar la edad de jubilación, como se puede ver para el individuo B, esta no presenta efectos adversos en este sentido.
- En el escenario b), el individuo B, percibe la pensión máxima por muy poco, lo que nos indica que incluso los individuos con cotizaciones máximas no pueden tener lagunas mucho mayores a los dos años si quieren seguir percibiendo la pensión máxima, por lo que el incentivo a no cotizar es muy pequeño en este sentido.

Efectos de las pensiones mínimas sobre los incentivos individuales:

- Para los individuos con bases de cotización más bajas, individuos C, D y E, una vez alcanzado el mínimo número de años para la percepción de una pensión contributiva, no tienen ningún incentivo en cotizar más años, ya que van a percibir igualmente la pensión mínima.
- En el caso del individuo F la situación es la misma descrita en el punto anterior, ya que la principal causa de que su pensión sea mayor a la mínima en los escenarios a), b) y c) no es haber cotizado más años (nótese que la base reguladora en d) 2011 es solo 5,11€ superior a la pensión mínima) si no que es el hecho de que aumentan sus últimas bases de cotización sustancialmente (la última base de cotización en a) y b) es un 10% mayor a la de c), que a su vez es un 21% superior a la de d)).
- En el caso del individuo A, de especial interés al tener una base de cotización media, observamos que en general no se ve afectado por la existencia de pensiones mínimas, excepto en el escenario e), donde vemos que al alargar su edad de jubilación hasta los 67 años, con la normativa anterior su pensión excedía la mínima, pero con la normativa actual no lo consigue, y especialmente preocupante resulta la situación en 2027, donde con una laguna de tan solo ocho años queda muy lejos de la pensión mínima. Por lo que la nueva normativa resulta en esta situación desincentivadora.

## Conclusiones

La sostenibilidad del sistema se alcanza cuando a largo plazo los ingresos y los gastos del mismo están equilibrados, o cuando los primeros son mayores a los segundos.

El dogma de que el aumento del porcentaje del PIB destinado a las pensiones provoca la insostenibilidad del mismo es equivocado ya que es posible aumentar el gasto en pensiones (y los ingresos del sistema) sin perjudicar a los no pensionistas.

Las reformas paramétricas han provocado pérdidas, fundamentalmente a los nuevos pensionistas, al incidir en el cálculo de las pensiones, que se han compensado mediante el aumento de las bases de cotización de los nuevos pensionistas y por la revalorización de las pensiones mínimas, en muchos casos por encima de la inflación e incluso por encima del crecimiento de la productividad.

Las reformas de 2011 y 2013 afectan negativamente a la pensión inicial de los nuevos pensionistas, que se verá reducida por dos reformas simultáneamente, y la aplicación del nuevo índice de revalorización que, si se cumplen las previsiones negativas sobre el sistema, disminuirá el poder adquisitivo de todos los pensionistas, afecta negativamente tanto a los actuales como a los futuros pensionistas.

La Ley 23/2013 regula el *Factor de sostenibilidad de la pensión de jubilación*, que reduce los gastos pero en realidad no garantiza la sostenibilidad, y el *Índice de revalorización*, que si garantiza la sostenibilidad al modular los gastos en función de los ingresos. Ambos parámetros, pero especialmente el segundo, introducen incertidumbre en el sistema, lo que puede afectar a las decisiones de consumo y ahorro de la población.

De modo similar al que se establece el *Índice de revalorización* se podrían crear automatismos que incidieran en los ingresos, de tal manera que estos aumentarían si fuera necesario para asegurar el equilibrio entre ingresos y gastos.

Las previsiones de que el sistema de pensiones previo a la reforma de 2011, e incluso previo a la reforma de 2013, era insostenible se sustentan en una serie de hipótesis y proyecciones, de los distintos parámetros que afectan a los ingresos y gastos del sistema, que pueden ser acertadas, o no, aumentando los intervalos de confianza cuanto a más largo plazo se proyecta. No obstante, solo tras la reforma de 2013 podemos asegurar que el sistema tenderá al equilibrio a largo plazo.

Dado que es deseable que las pensiones mínimas aumenten acorde con la productividad y la inflación para mantener el objetivo de que estas garanticen ingresos superiores al umbral de pobreza. Si las previsiones negativas se cumplen, las pensiones mínimas subirán por encima del *Índice de revalorización*, por lo que alcanzarán cada vez a un mayor número de pensionistas y el sistema evolucionará progresivamente hacia un modelo universal o, al menos, un sistema mixto, en el que los trabajadores con altas bases de cotización pertenecerán a un sistema contributivo de reparto puro mientras que los de menores rentas verán complementadas sus pensiones vía sistema impositivo general, rompiendo el principio de contributividad y



perdiendo los incentivos a prolongar su vida laboral e incluso a no avanzar la edad de jubilación. Por el contrario, si la sociedad acepta el compromiso de revalorizar las pensiones con la inflación, aún a riesgo de que el sistema pueda llegar a no ser sostenible solo con los ingresos de las cotizaciones sociales, y asume por tanto la necesidad de complementar los ingresos con transferencias adicionales de los PGE, seguirían siendo válidos para todos los individuos los incentivos al trabajo que comporta el sistema.

Por el contrario, si no se cumplen las previsiones, el *Índice de revalorización* puede hacer que las pensiones se revaloricen por encima de la inflación, aumentando, innecesariamente, no solo el poder adquisitivo de los pensionistas si no también los gastos del sistema, mermando por tanto las futuras aportaciones al *Fondo de reserva*.

Actualmente, más de una cuarta parte de las pensiones reciben complemento a mínimos y las últimas reformas van a hacer que este porcentaje aumente, lo cual romperá el principio de contributividad, provocará que un mayor número de individuos perciba desincentivos a cotizar y a alargar la vida laboral debidos a las pensiones mínimas y que aumenten las transferencias, vía presupuestos generales, destinadas a los complementos a mínimos, lo que, en definitiva, provocará la transformación del actual sistema en un sistema dual, en el que una parte de las pensiones es sufragada mediante las cotizaciones de los trabajadores (sistema de reparto) y otra parte es sufragada mediante la imposición general (sistema universal). Esto mismo se conseguiría aumentando los ingresos del sistema vía transferencias y además se evitaría.

## Bibliografía

- Banco de España (2007). La reforma del sistema de pensiones en España
- Blasco-Lahoz, J. & López-Gandía, J. (2013). Curso de Seguridad Social. Valencia: Tirant Lo Blanch
- Boldrin, M., Dolado, J., Jimeno, J. & Peracchi, F. (2000). El futuro de los sistemas de pensiones en la Unión Europea: una reconsideración. Cuadernos económicos de ICE nº 65 (237-280)
- Conde-Ruiz, J. & González, C. (2011). La “Reforma silenciosa”: los efectos de los límites máximos y mínimos (de cotización y pensiones) sobre la sostenibilidad del sistema.
- de la Calle-Velasco, M. (2008). De la beneficencia al Estado de Bienestar, Mutualidades Laborales en el régimen de Franco. Congreso de la Asociación Española de Historia Económica Murcia.
- Doménech, R. (2011). Presentación del libro “El futuro de la pensiones”. 10 de octubre de 2011.
- Gutiérrez-Doménech, M. & Pina, J. (2013). La reforma de las pensiones en España: necesaria...¿y suficiente? Informe mensual La Caixa, 373
- Jimeno, J. (2000). El sistema de pensiones contributivas en España: Cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo. Tercera Jornada del CREI.
- Juárez, G. & Sánchez-Daza, A. (2004). Seguridad social en España y los fondos de pensiones. Análisis Económico, 41 (199-223)
- Meneu-Ferrer, V. (1978). La Adaptación de las pensiones en el sistema de seguridad social español. Anales del Instituto de Actuarios Españoles, 18 - 2ª Época (99-110)
- Montoya Melgar, A. (2010). Las pensiones de jubilación y su reforma permanente. El notario del siglo XXI, 30
- Navarro, V. (2013). Los errores y falacias del llamado comité de expertos sobre las pensiones públicas. Diario Público, 17 de junio de 2013.
- Rodríguez-Ramos, M., Gorelli-Hernández, J. & Vílchez-Porras, M. (2007). Sistema de Seguridad Social. Madrid: Editorial Tecnos
- Sánchez-Martín, A. (2007). Cambio demográfico y sistema de pensiones en España: efectos redistributivos intra e inter-generacionales. Secretaría de Estado de la Seguridad Social
- Secretaría de Estado de la Seguridad Social (2008). Presupuestos de la Seguridad Social Ejercicio 2008
- Secretaría de Estado de la Seguridad Social (2014). Presupuestos de la Seguridad Social Ejercicio 2014
- Serrano, F. (2009). Sostenibilidad del sistema español de Seguridad Social: posibles reformas paramétricas. Revista del Ministerio de trabajo e inmigración, N° extraordinario 1 (139-152)
- Vicente-Palacio, A. (2012). La simplificación de la estructura del sistema de seguridad social. El final diferido de un extenuante maratón todavía inacabado. Economía española y protección social, IV (107-142)

## Anexo 1

RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DEL PACTO DE TOLEDO (Marzo de 1995)
1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación. La financiación de las prestaciones contributivas dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales) exclusivamente de la imposición general.
2. Constitución de reservas. Los excedentes, en momentos de bonanza, deberían ser utilizados para constituir fondos de equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo.
3. Mejoras de las bases. Las bases de cotización deberán coincidir en todos los grupos con los salarios reales y con un único tope máximo de cotización.
4. Financiación de los Regímenes Especiales. A igualdad de acción protectora debe ser también semejante la aportación contributiva.
5. Mejora de los mecanismos de recaudación y lucha contra la economía irregular.
6. Simplificación e integración de los Regímenes Especiales. Reducir, de manera gradual, el número de Regímenes actualmente existente. A medio plazo, todos los trabajadores o empleados deben quedar encuadrados o bien en el R. de Trabajadores por Cuenta Ajena o bien en el de Trabajadores por Cuenta Propia, contemplando, no obstante, las peculiaridades de los distintos colectivos.
7. Integración de la gestión. Mayor integración de las funciones de afiliación, recaudación y prestaciones.
8. Evolución de las cotizaciones. La reducción de las cotizaciones, condicionada al equilibrio financiero del sistema y con prioridad en trabajadores con baja cualificación y sectores intensivos en mano de obra, es un elemento dinamizador del empleo.
9. Sobre la equidad y el carácter contributivo del sistema. Las prestaciones del sistema deben guardar una mayor proporcionalidad con el esfuerzo de cotización realizado.
10. Edad de jubilación. Sin perjuicio de mantener la edad ordinaria de jubilación en los 65 años, se recomienda la exoneración total o parcial de la obligación de cotizar cuando el trabajador opte voluntariamente por permanecer en activo (con suspensión proporcional del percibo de la pensión).
11. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, mediante revalorización automática de las mismas.
12. Reforzamiento del principio de solidaridad. En la medida de lo posible, elevar la edad máxima de percepción de pensiones de orfandad y mejora de las pensiones de viudedad con menores ingresos.
13. Mejora de la gestión. Control de las prestaciones por incapacidad temporal e invalidez, frenando las causas de fraude.
14. Sistema complementario. Fomentar, mediante incentivos fiscales, la promoción de sistemas voluntarios complementarios de protección social.
15. Análisis y seguimiento de la evolución del sistema. Se propone que el Congreso de los Diputados cada cinco años cree una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social.
Fuente: Banco de España (2007). La reforma del sistema de pensiones en España

## Anexo 2

RESUMEN DE LAS NUEVAS RECOMENDACIONES DE LA RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO (Octubre de 2003)
15. Nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional. Estudiar la situación de la trabajo a tiempo parcial, la incidencia del empleo temporal, o las nuevas posibilidades de compatibilidad entre salario y pensión o subsidio.
16. Mujer y protección social. Remover los obstáculos que sigan existiendo para una equiparación de los salarios realmente percibidos a igual trabajo realizado por hombres y mujeres. Seguir avanzando en las políticas de conciliación. Abordar las situaciones familiares asociadas a la separación o divorcio.
17. Dependencia. Configurar un sistema integrado que aborde el fenómeno de la dependencia.
18. Discapacidad. Evaluar el impacto de las políticas públicas sobre las personas discapacitadas.
19. Inmigración. Adoptar medidas para que la afluencia de los inmigrantes se realice de forma que se garantice su incorporación al mercado de trabajo y al sistema de protección social. Incrementar las acciones de adaptación.
SISTEMA DE PENSIONES EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA
20. Los principios de viabilidad, adecuación y suficiencia definidos a nivel europeo buscan potenciar un modelo de pensiones sólido y capaz de afrontar los problemas derivados del envejecimiento, de la movilidad, de la inmigración y de los cambios sociales.
21. La Comisión resalta la importancia de abordar el impacto del gasto público en pensiones, sanidad y cuidados de mayores sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas de manera coordinada desde el marco europeo.
22. Análisis y seguimiento de la evolución del sistema. Se propone que el Congreso de los Diputados cada cinco años cree una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social.
Fuente: Banco de España (2007). La reforma del sistema de pensiones en España

### Anexo 3 Resumen de resultados (por individuos y escenarios)

Individuo A: base media RG

Pensión mínima con cónyuge a cargo		780,90 €		
Tasa remplazo pensión mínima		52,47%		
escenario a)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	1.454,97 €	1.444,24 €	1.397,83 €
	Pensión inicial	1.454,97 €	1.444,24 €	1.373,36 €
	Tasa remplazo	97,75%	97,03%	92,27%
edad J 67 años	Pensión inicial	1.542,27 €	1.559,78 €	1.483,23 €
	Tasa remplazo	103,62%	104,80%	99,65%
escenario b)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	1.333,86 €	1.337,37 €	1.325,16 €
	Pensión inicial	1.333,86 €	1.337,37 €	1.301,97 €
	Tasa remplazo	89,62%	89,85%	87,47%
edad J 67 años	Pensión inicial	1.413,89 €	1.444,36 €	1.406,12 €
	Tasa remplazo	94,99%	97,04%	94,47%
escenario c)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	1.454,97 €	1.444,24 €	1.397,83 €
	Pensión inicial	1.454,97 €	1.399,22 €	1.102,87 €
	Tasa remplazo	97,75%	94,01%	74,10%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	1.454,97 €	1.433,26 €	1.107,25 €
	Tasa remplazo	97,75%	96,30%	74,39%
edad J 67 años	Pensión inicial	1.513,17 €	1.483,95 €	1.373,36 €
	Tasa remplazo	101,66%	99,70%	92,27%
escenario d)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	1.454,97 €	1.444,24 €	1.397,83 €
	Pensión inicial	1.163,98 €	0,00 €	0,00 €
	Tasa remplazo	78,20%	0,00%	0,00%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	1.163,98 €	1.092,13 €	0,00 €
	Tasa remplazo	78,20%	73,38%	0,00%
edad J 67 años	Pensión inicial	1.271,06 €	1.192,21 €	1.062,43 €
	Tasa remplazo	85,40%	80,10%	71,38%
escenario e)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	1.454,97 €	1.354,28 €	1.042,13 €
	Pensión inicial	727,49 €	0,00 €	0,00 €
	Tasa remplazo	48,88%	0,00%	0,00%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	727,49 €	677,14 €	0,00 €
	Tasa remplazo	48,88%	45,49%	0,00%
edad J 67 años	Pensión inicial	847,38 €	765,89 €	558,64 €
	Tasa remplazo	56,93%	51,46%	37,53%

En rojo cuando la pensión inicial es inferior a la pensión mínima con cónyuge a cargo.

Individuo B: base máxima

escenario a)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	2.854,98 €	2.867,80 €	2.909,21 €
	Pensión inicial	2.854,98 €	2.867,80 €	2.858,30 €
	P máxima	2.554,49 €	2.554,49 €	2.554,49 €
	Tasa remplazo	102,03%	102,48%	102,14%
		91,29%	91,29%	91,29%
edad J 67 años	Pensión inicial	3.026,28 €	3.097,23 €	3.086,96 €
	P máxima	2.707,76 €	2.758,85 €	2.758,85 €
	Tasa remplazo	108,15%	110,68%	110,32%
		96,76%	98,59%	98,59%
escenario b)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	2.560,33 €	2.607,82 €	2.732,42 €
	Pensión inicial	2.560,33 €	2.607,82 €	2.684,60 €
	P máxima	2.554,49 €	2.554,49 €	2.554,49 €
	Tasa remplazo	91,50%	93,19%	95,94%
		91,25%	91,29%	91,29%
edad J 67 años	Pensión inicial	2.713,95 €	2.816,45 €	2.899,37 €
	P máxima	2.707,76 €	2.758,85 €	2.758,85 €
	Tasa remplazo	96,99%	100,65%	103,61%
		96,76%	98,59%	98,59%
escenario c)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	2.854,98 €	2.867,80 €	2.909,21 €
	Pensión inicial	2.854,98 €	2.778,41 €	2.295,33 €
	P máxima	2.554,49 €	2.554,49 €	
	Tasa remplazo	102,03%	99,29%	82,03%
		91,29%	91,29%	
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	2.854,98 €	2.846,01 €	2.304,45 €
	P máxima	2.554,49 €	2.554,49 €	
	Tasa remplazo	102,03%	101,70%	82,35%
		91,29%	91,29%	
edad J 67 años	Pensión inicial	2.969,18 €	2.946,67 €	2.858,30 €
	P máxima	2.656,67 €	2.631,12 €	2.554,49 €
	Tasa remplazo	106,11%	105,30%	102,14%
		94,94%	94,03%	91,29%
escenario d)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	2.854,98 €	2.867,80 €	2.909,21 €
	Pensión inicial	2.283,98 €	0,00 €	0,00 €
	Tasa remplazo	81,62%	0,00%	0,00%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	2.283,98 €	2.168,63 €	0,00 €
	Tasa remplazo	81,62%	77,50%	0,00%
edad J 67 años	Pensión inicial	2.494,11 €	2.367,35 €	2.211,18 €
	Tasa remplazo	89,13%	84,60%	79,02%
escenario e)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	2.854,98 €	2.519,10 €	1.882,14 €
	Pensión inicial	1.427,49 €	0,00 €	0,00 €
	Tasa remplazo	51,01%	0,00%	0,00%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	1.427,49 €	1.259,55 €	0,00 €
	Tasa remplazo	51,01%	45,01%	0,00%
edad J 67 años	Pensión inicial	1.662,74 €	1.424,64 €	1.008,92 €
	Tasa remplazo	59,42%	50,91%	36,05%

En rojo cuando la pensión inicial es superior a la pensión máxima.

Individuo C: base mínima RETA

Pensión mínima con cónyuge a cargo	780,90 €
Tasa remplazo pensión mínima	111,34%

escenario a)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	774,78 €	780,98 €	760,76 €
	Pensión inicial	774,78 €	780,98 €	747,44 €
	Tasa remplazo	110,47%	111,35%	106,57%
edad J 67 años	Pensión inicial	821,27 €	843,45 €	807,24 €
	Tasa remplazo	117,10%	120,26%	115,10%
escenario b)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	762,25 €	769,92 €	753,24 €
	Pensión inicial	762,25 €	769,92 €	740,06 €
	Tasa remplazo	108,68%	109,78%	105,52%
edad J 67 años	Pensión inicial	807,99 €	831,52 €	799,26 €
	Tasa remplazo	115,20%	118,56%	113,96%
escenario c)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	774,78 €	780,98 €	760,76 €
	Pensión inicial	774,78 €	756,63 €	600,23 €
	Tasa remplazo	110,47%	107,88%	85,58%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	774,78 €	775,04 €	602,61 €
	Tasa remplazo	110,47%	110,51%	85,92%
edad J 67 años	Pensión inicial	805,77 €	802,45 €	747,44 €
	Tasa remplazo	114,89%	114,41%	106,57%
escenario d)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	774,78 €	780,98 €	760,76 €
	Pensión inicial	619,83 €	0,00 €	0,00 €
	Tasa remplazo	88,38%	0,00%	0,00%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	619,83 €	590,57 €	0,00 €
	Tasa remplazo	88,38%	84,20%	0,00%
edad J 67 años	Pensión inicial	676,85 €	644,69 €	578,22 €
	Tasa remplazo	96,51%	91,92%	82,44%
escenario e)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	774,78 €	683,63 €	634,02 €
	Pensión inicial	387,39 €	0,00 €	0,00 €
	Tasa remplazo	55,23%	0,00%	0,00%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	387,39 €	341,82 €	0,00 €
	Tasa remplazo	55,23%	48,74%	0,00%
edad J 67 años	Pensión inicial	451,23 €	386,62 €	339,87 €
	Tasa remplazo	64,34%	55,12%	48,46%

En rojo cuando la pensión inicial es inferior a la pensión mínima con cónyuge a cargo.

Individuo D: base mínima grupo 1

Pensión mínima con cónyuge a cargo	780,90 €
Tasa remplazo pensión mínima	90,92%

escenario a)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	878,38 €	880,21 €	887,32 €
	Pensión inicial	878,38 €	880,21 €	871,79 €
	Tasa remplazo	102,27%	102,48%	101,50%
edad J 67 años	Pensión inicial	931,08 €	950,63 €	941,53 €
	Tasa remplazo	108,40%	110,68%	109,62%
escenario b)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	843,42 €	849,36 €	866,34 €
	Pensión inicial	843,42 €	849,36 €	851,18 €
	Tasa remplazo	98,19%	98,89%	99,10%
edad J 67 años	Pensión inicial	894,02 €	917,31 €	919,28 €
	Tasa remplazo	104,09%	106,80%	107,03%
escenario c)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	878,38 €	880,21 €	887,32 €
	Pensión inicial	878,38 €	852,78 €	700,08 €
	Tasa remplazo	102,27%	99,28%	81,51%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	878,38 €	873,52 €	702,87 €
	Tasa remplazo	102,27%	101,70%	81,83%
edad J 67 años	Pensión inicial	913,52 €	904,42 €	871,79 €
	Tasa remplazo	106,36%	105,30%	101,50%
escenario d)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	878,38 €	880,21 €	887,32 €
	Pensión inicial	702,70 €	0,00 €	0,00 €
	Tasa remplazo	81,81%	0,00%	0,00%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	702,70 €	665,62 €	0,00 €
	Tasa remplazo	81,81%	77,49%	0,00%
edad J 67 años	Pensión inicial	767,35 €	726,61 €	674,42 €
	Tasa remplazo	89,34%	84,60%	74,89%
escenario e)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	878,38 €	775,04 €	696,18 €
	Pensión inicial	439,19 €	0,00 €	0,00 €
	Tasa remplazo	51,13%	0,00%	0,00%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	439,19 €	387,52 €	0,00 €
	Tasa remplazo	51,13%	45,12%	0,00%
edad J 67 años	Pensión inicial	511,57 €	438,31 €	373,19 €
	Tasa remplazo	59,56%	51,03%	43,45%

En rojo cuando la pensión inicial es inferior a la pensión mínima con cónyuge a cargo.



Individuo E: Salario Mínimo Interprofesional

Pensión mínima con cónyuge a cargo	780,90 €
Tasa remplazo pensión mínima	126,96%

escenario a)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	616,30 €	614,27 €	612,62 €
	Pensión inicial	616,30 €	614,27 €	601,90 €
	Tasa remplazo	100,20%	99,87%	97,85%
edad J 67 años	Pensión inicial	653,27 €	663,41 €	650,05 €
	Tasa remplazo	106,21%	107,86%	105,68%
escenario b)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	616,30 €	614,27 €	612,62 €
	Pensión inicial	616,30 €	614,27 €	601,90 €
	Tasa remplazo	100,20%	99,87%	97,85%
edad J 67 años	Pensión inicial	653,27 €	663,41 €	650,05 €
	Tasa remplazo	106,21%	107,86%	105,68%
escenario c)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	616,30 €	614,27 €	612,62 €
	Pensión inicial	616,30 €	595,12 €	483,35 €
	Tasa remplazo	100,20%	96,75%	78,58%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	616,30 €	609,60 €	485,27 €
	Tasa remplazo	100,20%	99,11%	78,89%
edad J 67 años	Pensión inicial	640,95 €	631,16 €	601,90 €
	Tasa remplazo	104,20%	102,61%	97,85%
escenario d)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	616,30 €	614,27 €	612,62 €
	Pensión inicial	493,04 €	0,00 €	0,00 €
	Tasa remplazo	80,16%	0,00%	0,00%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	493,04 €	464,51 €	0,00 €
	Tasa remplazo	80,16%	75,52%	0,00%
edad J 67 años	Pensión inicial	538,40 €	507,08 €	465,63 €
	Tasa remplazo	87,53%	82,44%	75,70%
escenario e)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	616,30 €	543,79 €	538,93 €
	Pensión inicial	308,15 €	0,00 €	0,00 €
	Tasa remplazo	50,10%	0,00%	0,00%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	308,15 €	271,90 €	0,00 €
	Tasa remplazo	50,10%	44,20%	0,00%
edad J 67 años	Pensión inicial	358,93 €	307,53 €	288,89 €
	Tasa remplazo	58,35%	50,00%	46,97%

En rojo cuando la pensión inicial es inferior a la pensión mínima con cónyuge a cargo.

Individuo F: Salario Mínimo Interprofesional

Pensión mínima con cónyuge a cargo		780,90 €		
Tasa remplazo pensión mínima		esc. c) 71,66%	esc. d) 86,71%	esc. e) 104,92%
escenario a)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	1.099,18 €	1.073,05 €	998,61 €
	Pensión inicial	1.099,18 €	1.073,05 €	981,13 €
	Tasa remplazo	91,70%	89,52%	81,85%
edad J 67 años	Pensión inicial	1.165,14 €	1.158,90 €	1.059,62 €
	Tasa remplazo	97,20%	96,68%	88,40%
escenario b)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	1.015,45 €	999,17 €	948,36 €
	Pensión inicial	1.015,45 €	999,17 €	931,77 €
	Tasa remplazo	84,72%	83,36%	77,74%
edad J 67 años	Pensión inicial	1.076,38 €	1.079,10 €	1.006,31 €
	Tasa remplazo	89,80%	90,03%	83,95%
escenario c)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	999,26 €	975,50 €	907,82 €
	Pensión inicial	999,26 €	945,10 €	716,26 €
	Tasa remplazo	91,70%	86,73%	65,73%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	999,26 €	968,09 €	719,11 €
	Tasa remplazo	91,70%	88,84%	65,99%
edad J 67 años	Pensión inicial	1.039,23 €	1.002,33 €	891,94 €
	Tasa remplazo	95,37%	91,98%	81,85%
escenario d)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	786,01 €	771,07 €	726,37 €
	Pensión inicial	628,81 €	0,00 €	0,00 €
	Tasa remplazo	69,82%	0,00%	0,00%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	628,81 €	583,08 €	0,00 €
	Tasa remplazo	69,82%	64,75%	0,00%
edad J 67 años	Pensión inicial	686,66 €	635,72 €	552,09 €
	Tasa remplazo	76,25%	70,59%	61,31%
escenario e)		2011	2014	2027
edad J 65 años	Base Reguladora	664,49 €	586,31 €	567,84 €
	Pensión inicial	332,24 €	0,00 €	0,00 €
	Tasa remplazo	44,64%	0,00%	0,00%
edad J 65 años y 2 meses	Pensión inicial	332,24 €	293,16 €	0,00 €
	Tasa remplazo	44,64%	39,39%	0,00%
edad J 67 años	Pensión inicial	387,00 €	331,58 €	304,39 €
	Tasa remplazo	52,00%	44,55%	40,90%

En rojo cuando la pensión inicial es inferior a la pensión mínima con cónyuge a cargo.