



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

Facultade de Economía e Empresa

Trabajo de
fin de Máster

EL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA

Situación actual y retos de
futuro

Miguel Ángel Rúa Cotelo

Tutor: Luis Ángel Veiga
Fernández

Máster Universitario en Banca y Finanzas

Año 2018

Resumen

La Seguridad Social española tiene como finalidad la protección de todos los ciudadanos ante situaciones de necesidad tales como la jubilación, la incapacidad, la dependencia, la viudedad o la orfandad.

En nuestro país se basa en un modelo de solidaridad intergeneracional denominado de reparto por el que las generaciones más jóvenes y en época activa laboral sufragan con sus cotizaciones las prestaciones de las generaciones más viejas y en situación pasiva.

Este sistema presenta importantes desequilibrios en la relación ingresos-gastos cuando la pirámide demográfica se invierte (aumento de longevidad, descenso de natalidad) y/o cuando se produce una situación de grave crisis económica con incremento del desempleo y, en consecuencia, disminución de cotizantes.

Para garantizar la sostenibilidad y suficiencia futura del sistema es necesario implementar de forma paulatina reformas en determinadas direcciones tales como: aumento de la edad legal de jubilación, variación de los parámetros para el cálculo de las prestaciones, incremento de las cotizaciones sociales, fomento de la extensión de la vida laboral, aplicación de factores de sostenibilidad, etc.

Con este mismo fin otro debate en la actualidad es determinar qué parte de las prestaciones han de ser sostenidas por cotizaciones a la Seguridad Social y cuáles otras deben ser financiadas mediante los Presupuestos Generales del Estado vía impuestos.

Si nos referimos a la pensión de jubilación la mayoría de estas reformas implican la reducción de la llamada tasa de sustitución que, en una de sus

acepciones, se define como el porcentaje que significa la cuantía de esa pensión sobre los ingresos que el pensionista cobraba en su época activa.

Partiendo de esa realidad, se plantea la potenciación, simultáneamente a las reformas del sistema público, de soluciones complementarias, básicamente de capitalización y con carácter privado debido a la dificultad del cambio a corto plazo de nuestro sistema de reparto público.

Palabras clave: jubilación, solidaridad, sostenibilidad, suficiencia y pensión.

Abstract

The Spanish Social Security aims to protect all citizens in situations of need such as retirement, disability, dependency, widowhood or orphanhood.

In our country, it is based on a model of intergenerational solidarity called distribution, whereby the younger generations and in active working time pay benefits for the older generations and in a passive situation with their contributions.

This system has significant imbalances in the income-expenditure ratio when the demographic pyramid is reversed (increase in longevity, decrease in births) and / or when a situation of serious economic crisis occurs with an increase in unemployment and, consequently, a decrease in contributors.

In order to guarantee the sustainability and future sufficiency of the system, it is necessary to implement reforms in certain directions such as: increase in the legal age of retirement, variation of the parameters for the calculation of benefits, increase in social contributions, promotion of the extension of working life, application of sustainability factors, etc.

With this same purpose, another debate at present is to determine what part of the benefits have to be supported by social security contributions and which others must be financed by means of the General State Budgets via taxes.

If we refer to the retirement pension most of these reforms involve the reduction of the so-called replacement rate, which, in one of its meanings, is defined as the percentage that means the amount of that pension on the income that the pensioner charged in his active time.

Starting from that reality, the empowerment, simultaneously to the reforms of the public system, of complementary solutions, basically of capitalization and with a private character due to the difficulty of the short-term change of our public distribution system, is proposed.

Keywords: retirement, solidarity, sustainability, sufficiency and pension.

Índice

Introducción.....	10
1. Sistema de Seguridad Social en España.....	122
1.1 Principios.....	12
1.2 Antecedentes.....	15
1.3 Modelo actual.....	19
1.4 Financiación.....	20
1.4.1. Financiación de la Seguridad Social Española.....	20
1.4.2. Diferentes Sistemas de financiación.....	22
1.5 Prestaciones.....	24
2. El sistema de pensiones en otros países: comparativa.....	29
2.1 Modelo Anglosajón.....	30
2.2 Europa Central.....	30
2.3 Sur de Europa.....	31
2.4 Nórdico.....	32
2.5 Emergentes.....	32
2.6 Asia.....	33
2.7 Unión Europea.....	33
3. La opinión pública ante las pensiones.....	36
4. Retos y dificultades actuales del sistema de pensiones.....	39
4.1 Demografía.....	39
4.2 Desequilibrios del sistema.....	41
5. El Pacto de Toledo.....	44

5.1 Orígenes.....	44
5.2 Evolución.....	45
5.3 Situación actual.....	51
6. Planteamientos para la sostenibilidad del sistema público de pensiones.....	54
6.1 Control del Gasto.....	56
6.2 Mejora en las fuentes de financiación.....	57
6.3 Ahorro.....	59
7. Planificación financiera para la jubilación: previsión complementaria privada.....	60
7.1 Los 3 pilares del sistema de pensiones.....	60
7.2 Productos de previsión-ahorro complementarios.....	61
8. Conclusiones.....	67
Bibliografía.....	70

Índice de figuras

Figura 1. Evolución pirámide demográfica..... 40

Índice de tablas

Tabla 1. Cálculo base reguladora.....	26
Tabla 2. Cálculo porcentaje base reguladora.....	27

Introducción

El análisis del sistema de pensiones español en una situación como la actual donde presenta un claro desequilibrio entre ingresos y gastos debido a factores como la demografía y la crisis económica, constituyen el objetivo básico del presente trabajo.

La trascendencia social del buen funcionamiento del sistema, su sostenibilidad y su suficiencia es enorme puesto que de ello depende el bienestar social tanto de las generaciones actuales como de las futuras, siendo un elemento básico para la solidaridad inter e intrageneracional y para la cohesión social del país incluso a nivel territorial.

El trabajo pretende explicar, de un modo transparente, en qué estado se encuentra el modelo, cómo hemos llegado a él, y qué medidas se han implementado o se pueden implementar para mejorarlo.

Para ello analizaremos el origen y principios de la Seguridad Social, el funcionamiento del modelo de reparto que actualmente rige en España, su financiación y cuáles son sus prestaciones.

También lo compararemos con modelos de otros países a nivel europeo y mundial para detectar posibles soluciones ya aplicadas en otros ámbitos.

Como cuestión angular en el debate público, expondremos cuál es la opinión de los españoles ante el denominado “problema” de las pensiones.

Entraremos asimismo a desglosar los factores que provocan el actual desequilibrio del sistema (demografía, mercado de trabajo, relación cotizaciones-prestaciones) y expondremos con detalle el trabajo realizado por el denominado Pacto de Toledo para la emisión de recomendaciones e implementación de reformas que lo solucionen.

En ese sentido comentaremos las medidas legislativas que ya han entrado en vigor y finalmente incidiremos en posibles planteamientos para la sostenibilidad futura del sistema tanto desde el ámbito público como desde el privado, entre los cuales destacaremos la previsión complementaria (pilares 2 y 3).

1. Sistema de Seguridad Social en España

1.1 Principios del sistema de Seguridad Social

El sistema de Seguridad social es la pieza clave sobre la que se articula cualquier Estado de Bienestar.

Su función fundamental es atenuar las desigualdades económicas y aumentar la cohesión social en los países donde está implementado. Se trata pues de una Institución Pública creada con esos objetivos.

Su finalidad es garantizar a los ciudadanos y a su familia protección ante circunstancias como la vejez, enfermedad, desempleo u otras necesidades sociales que puedan surgir a lo largo de la vida.

Su existencia se basa en la inseguridad de la vida, desarrollando un paraguas de protección individual, familiar y colectivo.

Es un derecho fundamental y universal cualquiera que sea la situación personal o social del protegido.

En nuestro país es la consecuencia del progreso de la sociedad española y de sus conquistas sociales.

En consecuencia ha de manejar una cantidad ingente de recursos por lo que resulta imprescindible garantizar la sostenibilidad del sistema y establecer un método de financiación que al mismo tiempo favorezca el funcionamiento de la economía y del mercado laboral.

Dentro de las múltiples coberturas que ofrecen los distintos sistemas de Seguridad Social en funcionamiento en todo el mundo, sin duda la más significativa es la pensión de jubilación. En la actualidad la edad efectiva de jubilación se sitúa en torno a los 65 años sin que ningún sistema de los que aquí vamos a estudiar marque como edad legal de jubilación alguna por encima de los 68 años.

En el caso de España es la propia Constitución quien establece, en su artículo 41, que el poder público y los agentes e interlocutores sociales tienen la responsabilidad de garantizar en el futuro un sistema público de pensiones justo, equilibrado y solidario.

Se trata por lo tanto de un régimen público de Seguridad Social, es decir, un régimen único y unitario para todos los ciudadanos que garantice la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y deberes en materia de Seguridad Social.

Por lo tanto, y con el objetivo de cumplir ese principio, la Seguridad Social debe realizar, desde el ámbito público, una acción protectora suficiente ante situaciones de necesidad instrumentando asimismo la forma de obtener unos recursos económicos estables que permitan financiar esa labor. Aún así, la propia Constitución contempla igualmente que puede existir un nivel adicional de protección social libre, es decir, de naturaleza privada.

La Seguridad Social española es solidaria y universal con especial atención a los riesgos que pueden afrontar los trabajadores, entre los que destaca, también nombrado por la Constitución, el desempleo.

El sistema de Seguridad Social español se ha venido basando históricamente en 3 grandes principios:

- Contributividad: proporción entre la prestación y la contribución económica del trabajador.
- Naturaleza profesional de la protección relacionada con el desarrollo de una actividad.
- Poca o inexistente consideración de la capacidad económica del sujeto protegido.

Estas bases sufren una modificación relevante con la aprobación de la Ley 26/1990 de Seguridad Social sobre prestaciones no contributivas por la cual se incluye un segundo

nivel de protección para corregir la inexistencia de rentas de subsistencia, y se establecen una serie de prestaciones independientes de la actividad profesional del beneficiario y de sus cotizaciones al sistema.

Existen otros dos aspectos muy relevantes en el Sistema de Seguridad Social español:

- La titularidad estatal de los recursos y obligaciones de la Seguridad Social (art. 141.1.17ª de la Constitución Española), sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las comunidades autónomas.

En función de ello se establece la igualdad de derecho de los asegurados independientemente de su lugar de residencia, derechos que se ejercen frente a un único titular, el Estado. Es decir, se trata de un principio de solidaridad financiera y de no discriminación territorial.

- Principio de Unidad de Caja (art. 149.1.17ª de la Constitución Española): Existe un único titular de todos los recursos, obligaciones y prestaciones de la Seguridad Social en toda la nación, siendo éste el Estado Español.

El objetivo es racionalizar la distribución de Fondos de modo que la Seguridad Social pueda hacer frente a todas sus obligaciones, sin que ningún territorio se pueda ver perjudicado en función, por ejemplo, de sus desequilibrios entre aportaciones y prestaciones.

Lo recaudado en concepto de cotizaciones en todo el territorio nacional financia las prestaciones de todos los españoles independientemente del sitio donde se soliciten.

Las condiciones para la inscripción de las empresas, la afiliación, las altas y bajas y la obtención de prestaciones, son uniformes en todo el país.

Las cotizaciones son de la misma cuantía y son requeridas del mismo modo en cualquier lugar.

Los beneficiarios pueden recibir sus prestaciones en cualquier lugar del territorio nacional.

Conseguir estas metas trae consigo beneficios muy destacables cumpliendo preceptos legales y constitucionales que asimismo son requeridos por Tratados de la Unión Europea.

Por ejemplo, asegurar la libre elección de residencia de los españoles en cualquier lugar de la nación y contribuir a la libre circulación de trabajadores en la Unión Europea.

Asimismo estos principios impiden que se fraccione el mercado de trabajo y también tienen sus efectos una vez alcanzada la jubilación ya que facilitan que muchos pensionistas puedan elegir una residencia diferente una vez retirados sin que ello afecte a la percepción de sus prestaciones.

1.2 Antecedentes

A finales del siglo XIX, en la génesis de los sistemas de Seguridad Social los principales riesgos a los que se pretendía dar protección eran, por orden de importancia, la incapacidad, la viudedad y la jubilación.

Todo ello en un contexto donde la clase trabajadora no tenía capacidad para generar un ahorro que en su momento facilitara rentas sustitutivas de la carencia de salario en el caso de acontecer alguno de los riesgos indicados.

Transcurridos más de 100 años desde el inicio del funcionamiento de la Seguridad Social, en la actualidad hay 3 variables que, en mayor o menor grado, preocupan en la mayoría de los países:

- La sostenibilidad financiera del sistema (relación entre cotizaciones y prestaciones).
- La suficiencia de las prestaciones.
- La protección de los trabajadores y sus familias.

Resulta relevante resaltar que, cuando en la antigua Prusia del Káiser Guillermo y del Canciller Von Bismarck se instituyó la Seguridad Social, ni tan siquiera un 30% de la población alcanzaba la edad de jubilación establecida, por lo que el grueso de la protección giraba en torno a la enfermedad, la incapacidad, la viudedad y la orfandad.

La Seguridad Social nació en Europa en un ambiente extremadamente complejo en la industria pesada y en medio de una enorme presión de movimientos sociales.

Hasta entonces la situación era de total desprotección de los trabajadores y sus familias ante los efectos económicos y personales de los accidentes de trabajo, las enfermedades y el envejecimiento.

Por ello se fueron implementando los seguros obreros de enfermedad y de accidentes laborales y las pensiones de vejez y supervivencia financiadas con cuotas patronales y de los trabajadores con una creciente intervención del Estado que dotaba al modelo de un marco regulatorio además de aportar incentivos para la mejora del sistema.

Las tres coberturas básicas, jubilación, incapacidad y supervivencia han sobrevivido hasta la época actual a las que se ha sumado, ya en el siglo XXI, la dependencia.

Circunscribiéndonos al caso español, en nuestro país el origen de las políticas de protección es la Comisión de Reformas Sociales creada en 1883 cuya finalidad era el análisis de factores para el incremento del bienestar de la clase trabajadora.

Cronológicamente podríamos destacar los siguientes hitos:

- 1900 : Primer seguro social (Ley de Accidentes de Trabajo).
- 1908: creación del Instituto Nacional de Previsión.
- 1919: Retiro Obrero.
- 1923: Seguro Obligatorio de Maternidad.
- 1931: Seguro de Paro Forzoso.

- 1942: Seguro de Enfermedad.
- 1947: Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez.

Para complementar la protección de estos seguros que paulatinamente se fue mostrando insuficiente se fueron creando otros instrumentos de protección en base a Mutualidades Laborales organizadas por sectores de actividad.

El elevado número de Mutualidades tuvo algún efecto perverso como una serie de discriminaciones entre la población laboral, desequilibrios financieros y dificultades en la gestión.

- 1963: Ley de Bases de la Seguridad Social cuyo fin era la implantación de un modelo unitario e integrado de protección, basado en un sistema de reparto con gestión pública y con participación del Estado en la Financiación.
- 1966: Ley General de la Seguridad Social.
- 1972: Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora. Su objetivo era la corrección de los desequilibrios financieros pero, lamentablemente, éstos se agravaron al aumentar el paraguas protector sin determinar el modo de obtener los recursos suficientes para su cobertura.
- 1978: Constitución Española, en cuyo artículo 41, y como antes se indicaba, se establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en el caso de desempleo, indicando que la asistencia y prestaciones complementarias serán libres.
- 1978: Real Decreto Ley 36/1978, primera gran reforma en este terreno de la democracia española, basada en los Pactos de la Moncloa, y mediante la cual se crea un sistema de participación institucional de los agentes sociales favoreciendo la transparencia y la racionalización de la Seguridad Social y un nuevo sistema de gestión soportado en los siguientes organismos:
 - Instituto Nacional de la Seguridad Social: gestión de prestaciones económicas.

- Instituto Nacional de Salud: gestión de prestaciones sanitarias.
 - Instituto Nacional de Servicios Sociales: gestión de servicios sociales.
 - Instituto Social de la Marina: gestión de los trabajadores del mar.
 - Tesorería General de la Seguridad Social: Caja única del sistema basada en el principio de solidaridad financiera.
- 1980 – 1990: En esta década se implementan una serie de medidas de perfeccionamiento de la acción protectora tales como extender las prestaciones a colectivos no cubiertos y procurar un mayor equilibrio económico del sistema.

Como medidas más relevantes se situarían la equiparación progresiva de las bases de cotización con los salarios reales, la revalorización de las pensiones en función de la inflación, el incremento de los períodos necesarios para tener derecho a prestaciones y para el cálculo de las pensiones, la simplificación de la estructura de la Seguridad Social y la separación de las fuentes de financiación de las prestaciones de carácter contributivo y las prestaciones no contributivas. Todo ello en un contexto de progresiva generalización de la asistencia sanitaria.

- 1990 - Actualidad: durante este período temporal se han llevado a cabo acciones tales como la implementación de pensiones no contributivas, la racionalización de la legislación de la Seguridad Social (Texto Refundido de 1994), la mejora de la relación entre las prestaciones y la exención de cotización previamente realizada, el nacimiento del Fondo de Reserva para la Seguridad Social, la implantación de mecanismos de jubilación flexible y de incentivación de la prologación de la vida laboral o el incremento de la protección en los casos de pensiones de escasa cuantía.

A todo ello habría que añadir la lógica digitalización de la actividad de la Seguridad Social con el desarrollo de servicios por vía telemática, la página web y la Sede Electrónica.

Como hito especialmente relevante, en 1995 se firma el Pacto de Toledo, al que dedicaremos un apartado específico, como respuesta a una serie de cambios sociales con influencia muy notable en el sistema de Seguridad Social tales como la

evolución del mercado de trabajo (movilidad, incorporación de la mujer...) que obligaron a la adaptación del mismo a nuevas necesidades.

Su objetivo fue y es asegurar la estabilidad financiera del sistema y en consecuencia, las prestaciones futuras.

1.3 Modelo actual

La Ley General de la Seguridad Social indica, en su artículo 87, que el sistema financiero de la Seguridad Social es el de reparto.

Ello quiere decir que las cotizaciones sociales de trabajadores y empresarios, a las que habría que sumar transferencias procedentes del Estado, se utilizan para pagar las pensiones en vigor cada año.

Este sistema de solidaridad intergeneracional implica sacrificios de los jóvenes respecto a los viejos, de los sanos respecto a los enfermos, de los ocupados respecto a los parados, de los vivos respecto a viudos y hùerfanos, de los que disfrutaban de una buena situación económica respecto a los que sufren situaciones de necesidad.

Y como no, la solidaridad entre los diferentes territorios de España, puesto que, considerados aisladamente, alguno de ellos podría ser deficitario si sólo se tuvieran en cuenta las cotizaciones y las prestaciones de los residentes en esa región. Se trata del principio de solidaridad interterritorial consagrado por el Tribunal Constitucional.

Este modelo establece que los años en los que los ingresos procedentes de las cotizaciones superan a los gastos por prestaciones sociales, entre los que se encuentran las pensiones, el superávit se dirige al Fondo de Reserva de la Seguridad Social con el objetivo de disponer de un margen de maniobra en aquellos ejercicios donde los gastos superen a los ingresos.

1.4 Financiación

1.4.1. Financiación de la Seguridad Social Española

La financiación de la Seguridad Social en España es de tipo mixto ya que se alimenta de distintas fuentes de ingresos con el objetivo de cumplir con sus obligaciones.

Estas fuentes son las siguientes:

- Aportaciones progresivas del Estado a incluir de forma permanente en los Presupuestos Generales, y aquellas que se determinen para atenciones especiales o por cuestiones conyunturales.
- Cuotas de las personas obligadas a satisfacerlas (cotizaciones).
- Importes recaudados por recargos, sanciones o cuestiones similares.
- Rentas o intereses de sus recursos patrimoniales.
- Otro tipo de ingresos.

Como es lógico, el recurso más relevante son las cotizaciones a la Seguridad Social. Es decir, la aportación económica de los empresarios y de los trabajadores definida como un porcentaje sobre la retribución de los trabajadores.

En segundo lugar se situarían las aportaciones del Estado para el sostenimiento del sistema de Seguridad Social procedentes del pago de tributos por parte de los ciudadanos. Si uno de los principios de la tributación es la redistribución de la renta de los contribuyentes, en ese sentido, la Seguridad Social, mediante esta fuente de financiación, también está apoyando esa función.

Además estas aportaciones tienen un carácter finalista, es decir, no se aplican al conjunto de las obligaciones de la Seguridad Social, sino a sufragar algunas en concreto. Básicamente, la asistencia sanitaria, los complementos a mínimos de las pensiones y el presupuesto del Imsero.

Debido al inmenso volumen de recursos que maneja la Seguridad Social, ésta se convierte en un factor económico clave en todo tipo de variables macroeconómicas tales como la competitividad, la productividad, el consumo o la inflación.

El resto de fuentes de financiación antes enumeradas, se pueden calificar de marginales.

El estudio de la financiación de los gastos de la Seguridad Social arroja las siguientes conclusiones:

- El nivel contributivo de protección, es decir, el consistente en las prestaciones derivadas de los distintos Regímenes que integran el sistema y aquellas con origen

en las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, a lo que habría que sumar los gastos de servicios propios del sistema tales como afiliación, recaudación, gestión económico-financiera, etc., deberá ser soportado por las cotizaciones, los recargos o sanciones y los redimientos obtenidos de recursos patrimoniales.

- En caso de necesidad, esos recursos podrían completarse con aportaciones específicas del Estado.
- En definitiva, la norma es que el Sistema de Seguridad Social español haga frente con los recursos comentados, excluyendo las aportaciones del Estado, a las prestaciones del nivel contributivo y los gastos de gestión y administración.
- En consecuencia, el Estado se encargará, detallando su financiación en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales, del nivel no contributivo o asistencial, así como de los complementos a mínimos de las pensiones.
- Dado que en España la gestión de la asistencia sanitaria y de los servicios sociales se haya transferida a las diferentes Comunidades Autónomas, la financiación de ambas cuestiones se llevará a cabo en función del sistema de financiación autonómica vigente en cada momento.

Como ejemplo de prestaciones no contributivas, según lo indicado por la Ley General de la Seguridad Social, podríamos señalar las siguientes:

- Servicios de asistencia sanitaria y servicios sociales, salvo que provengan de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Pensiones no contributivas por invalidez y jubilación.
- Complementos a mínimos de pensiones de la Seguridad Social.
- Prestaciones familiares reguladas en la citada Ley.

La crisis sistémica iniciada en 2007 ha tensionado claramente nuestro sistema de financiación pudiendo obtener las siguientes conclusiones:

- Nuestro sistema de prestaciones sociales, a pesar de los muy negativos efectos de la crisis, sigue funcionando como el mayor mecanismo de redistribución y por lo tanto resulta absolutamente clave en la cohesión social.
- La crisis ha traído consigo importantes cambios tanto por el lado de los gastos como el de los ingresos, con una mayor relevancia de los Presupuestos Generales del Estado en la sostenibilidad del sistema.
- Ello ha derivado en una financiación mixta, con menor transcendencia de las cotizaciones sociales que en otros países de nuestro entorno como Francia y Alemania y con una aportación de los Presupuestos similar al caso italiano,

desarrollándose un esquema de financiación diferenciado para las prestaciones contributivas (financiadas con cotizaciones) y las prestaciones universales o complementarias (para cualquier residente o no cotizantes) costeadas con ingresos tributarios.

- Otras diferencias significativas del sistema español respecto a otros países europeos se explicitan en cuestiones tales como el menor porcentaje que supone el gasto en pensiones sobre el PIB incluyendo las de vejez.
- Antes de la crisis, la Seguridad Social en España disfrutaba de suficientes recursos para atender sus prestaciones como lo demuestra el hecho de la creación de un Fondo de Reserva en el año 2000 nutrido con los sucesivos superávits y cuyo objetivo era estabilizar el sistema ante las posibles consecuencias de una recesión económica como, finalmente, se produjo unos años después. Su capacidad se ha demostrado limitada y actualmente se encuentra prácticamente agotado.

1.4.2. Diferentes sistemas de financiación

Los modelos de financiación se definen en función de las técnicas financieras usadas para garantizar la cobertura de los gastos en los que incurre la Seguridad Social en el ejercicio de su acción protectora.

Podemos destacar los siguientes:

- Reparto:

Como ya se indicaba en el apartado anterior es el sistema en el que se basa la Seguridad Social Española y consiste en la distribución inmediata o a corto plazo, en forma de prestación a recibir por los beneficiarios, de los ingresos de la Seguridad Social (cotizaciones).

De ese modo no existe tiempo para que esos recursos sean capitalizados.

En ese sentido, este sistema refleja claramente el principio de solidaridad financiera con tres principios básicos ya comentados:

- Solidaridad intergeneracional.
- Solidaridad de activos frente a pasivos.
- Solidaridad interterritorial.

Además del caso español, como veremos más adelante, es un tipo de financiación habitual en los países del sur de Europa.

Su principal hándicap radica en su sostenibilidad financiera en aquellos territorios donde se sufre una inversión de la pirámide demográfica por el envejecimiento progresivo de

su población como consecuencia de un incremento de la esperanza de vida y una disminución en la tasa de natalidad.

- Capitalización:

Este sistema se basa en la constitución de un capital integrado por la cuotas aportadas más la acumulación de intereses con el fin de atender prestaciones futuras.

Esta técnica ha sido la base fundamental de los sistemas de previsión social y tiene su origen en el seguro privado el cual siempre se ha apoyado en principios actuariales.

Se trata de una cuenta personal abierta a cada asegurado donde se ingresan sus cotizaciones e intereses para beneficiarse posteriormente de sus derechos acumulados.

Los mayores riesgos para su estabilidad son la depreciación monetaria, el riesgo de tipo de interés, el manejo de inversiones a muy largo plazo, la complejidad de administración, etc.

Es un sistema con implantación fundamentalmente en países anglosajones.

- Cuentas individuales de contribución definida (Cuentas Nacionales):

Se basa en las aportaciones de los trabajadores durante toda su vida laboral a una cuenta individual.

La pensión de jubilación se define en función de esas aportaciones aplicando reglas actuariales, de modo que las cotizaciones y las prestaciones están claramente relacionadas.

Por la tanto la cotización realizada por el trabajador se transforma en un salario diferido puesto que lo recibirá en forma de prestación cuando se jubile.

En consecuencia su principal virtud radica en la justa correspondencia entre cotizaciones y prestaciones.

Su mayor defecto es que no asegura una pensión de jubilación digna para todo tipo de trabajadores, por lo que en algunos países se ha implementado de modo complementario una prestación mínima básica.

Es un sistema implantado en países Nórdicos.

- Autoenrollment:

Es un variante del sistema de capitalización mediante la cual, un trabajador al comienzo de su carrera laboral ha de inscribirse obligatoriamente en un plan de ahorro/pensiones

promovido por su empresa empleadora, si bien posteriormente y de forma voluntaria puede darse de baja en el mismo.

A ese instrumento de capitalización realizan aportaciones tanto la empresa como el propio trabajador por lo que ambos contribuyen a su jubilación.

Con las mismas ventajas e inconvenientes del sistema de capitalización del cual deriva es un sistema implantado en algún país anglosajón como el Reino Unido.

1.5 Prestaciones

El objetivo de las prestaciones de la Seguridad Social es prever, reparar o superar situaciones de infortunio o estados de necesidad concretos los cuales originan una disminución de ingresos o un incremento de gastos a las personas que los padecen.

En España, el gasto en pensiones públicas se sitúa en torno al 11% del PIB, por encima de la media de la OCDE (9%) y ligeramente por encima de la media de la Unión Europea (10%).

El gasto en prestaciones asistenciales (incluyendo los complementos a mínimos) está cerca del 1% del PIB con un 34% de personas mayores de 65 años que reciben una pensión asistencial cuya cuantía promedio se sitúa en el 20% del salario medio de la economía española.

En la parte contributiva, en torno al 68% del gasto total corresponde a pensiones de jubilación, un 19% a viudedad, un 11% a incapacidad permanente y un 1,5% a orfandad y pensiones a favor de familiares, adquiriendo progresivamente cada vez más peso las pensiones de jubilación.

Las prestaciones de la Seguridad Social Española, según datos extraídos de la web oficial de la Seguridad Social (Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, 2018), son las siguientes:

- Asistencia Sanitaria.
- Incapacidad temporal.
- Riesgo durante el embarazo.
- Riesgo durante la lactancia natural.
- Maternidad.
- Paternidad.
- Cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.
- Incapacidad permanente.
- Lesiones permanentes no invalidantes.
- Jubilación.
- Muerte y supervivencia:
 - Auxilio por defunción.

- Pensión de viudedad.
- Prestación temporal de viudedad.
- Pensión de orfandad.
- Pensión en favor de familiares.
- Subsidio en favor de familiares.
- Indemnización especial a tanto alzado en supuestos de accidente de trabajo y enfermedad profesional.
- Prestaciones familiares:
 - Prestación económica por hijo o menor acogido a cargo.
 - Prestación económica por nacimiento/adopción de hijo, en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres con discapacidad.
 - Prestación económica por parto o adopción múltiples.
 - Prestación no económica.
- Prestaciones por desempleo.
- Prestación por cese de actividad de trabajadores autónomos.
- Servicios Sociales (Imsero u órganos de Comunidades Autónomas con competencias transferidas).
- Prestaciones del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI):
 - Vejez SOVI.
 - Invalidez SOVI.
 - Viudedad SOVI.
- Prestaciones del Seguro Escolar.

Debido a su relevancia y a que se trata del objeto fundamental de este trabajo, de entre todas las prestaciones enumeradas, vamos a centrarnos concretamente en la de jubilación.

Para el cálculo de la cuantía de la prestación de jubilación, manejaremos los siguientes conceptos:

- Base reguladora:

El importe de la pensión de jubilación se establece aplicando a la base reguladora el porcentaje que corresponda en función de los años cotizados y, en su caso, el porcentaje adicional por prolongación de la vida laboral cuando se acceda a la jubilación con una edad superior a la ordinaria establecida legalmente y, asimismo, tras la aplicación del coeficiente reductor que corresponda.

La base reguladora es el resultado de dividir por una cifra establecida las bases de cotización del pensionista durante los últimos meses inmediatamente anteriores al mes previo a la jubilación.

Para determinar ambas variables se parte el 1 de enero de 2013 de un dividendo resultado de la suma de las bases de cotización de los últimos 192 meses (16 años) antes de la jubilación y un divisor que se establece en 224.

Desde esa fecha el número de meses del dividendo se elevará progresivamente a razón de 12 meses por año hasta llegar a los 300 en 2022 (25 años) , al igual que el divisor que en esa fecha será de 350.

La siguiente tabla refleja esa evolución:

Tabla 1. Cálculo base reguladora

Año	Nº. meses computables /Divisor	Años computables
2013	192 / 224	16
2014	204 / 238	17
2015	216 / 252	18
2016	228 / 266	19
2017	240 / 280	20
2018	252 / 294	21
2019	264 / 308	22
2020	276 / 322	23
2021	288 / 336	24
2022	300 / 350	25

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España (2018)

- Actualización de las bases de cotización:

Las bases de cotización de los 24 meses inmediatamente anteriores a la jubilación se toman por su valor nominal.

Las restantes bases de cotización se actualizarán de acuerdo con la evolución de la inflación (IPC) desde el mes a que aquellas correspondan hasta el mes anterior a aquel en que se inicie el período de jubilación.

- Integración de lagunas:

Si en el período que ha de tomarse para el cálculo de la base reguladora existiesen meses durante los cuales no existiera obligación de cotizar, las primeras 48 mensualidades se integrarán con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento, y el resto de mensualidades con el 50% de dicha base mínima.

- Pluriempleo:

Las bases por las que se haya cotizado a las diversas empresas se computarán en su totalidad, sin que la suma de dichas bases pueda exceder el límite máximo de cotización vigente.

▪ Porcentaje:

Como se indicaba anteriormente la cuantía de la pensión de jubilación se determina aplicando a la base reguladora, calculada según lo reflejado en los párrafos anteriores, un determinado porcentaje.

Este porcentaje es variable en función de los años de cotización a la Seguridad Social, aplicándose una escala que se inicia con el 50% a los 15 años e incrementándose en un 0,19% por cada mes adicional de cotización a partir del 16º año entre los meses 1 y 248, y un 0,18% a partir del mes 248, sin que en ningún caso el porcentaje resultante pueda superar el 100%, salvo si se accede a la pensión de jubilación con una edad superior a establecida legalmente.

Tabla 2. Cálculo porcentaje base reguladora.

PORCENTAJE – JUBILACIÓN – AÑOS COTIZADOS								
PERIODO DE APLICACIÓN	PRIMEROS 15 AÑOS		AÑOS ADICIONALES			TOTAL		
	Años	%	MESES ADICIONALES	COEFICIENTE	%	AÑOS	AÑOS	%
2013 a 2019	15	50	1 al 163	0,21	34,23			
			83 restantes	0,19	15,77			
	15	50	Total 246 meses		50	20,5	35,5	100
2020 a 2022	15	50	1 al 106	0,21	22,26			
			146 restantes	0,19	27,74			
	15	50	Total 252 meses		50	21	36	100
2023 a 2026	15	50	1 al 49	0,21	10,29			
			209 restantes	0,19	39,71			
	15	50	Total 258 meses		50	21,5	36,5	100
A partir de 2027	15	50	1 al 248	0,19	47,12			
			16 restantes	0,18	2,88			
	15	50	Total 264 meses		50	22	37	100

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España (2018)

En definitiva, a partir de 2027, serán necesarios 37 años de cotización para tener derecho, en el cálculo de la pensión, al 100% de la base reguladora.

En un principio estaba previsto que a la cuantía determinada según el procedimiento expuesto se le aplicase un Factor de Sostenibilidad (regulado por la Ley 23/2013) para las pensiones causadas a partir del 1 de enero de 2019 con el objetivo de ajustar la cuantía de las pensiones a la evolución de la esperanza de vida pero, debido a los últimos acuerdos políticos, se ha retrasado su aplicación en principio hasta el 1 de enero de 2023.

▪ Regla para el cómputo de los años de cotización:

Si las cotizaciones son posteriores al 1 de enero de 1967 se tomarán todos los días efectivamente cotizados y el total se dividirá por 365 para obtener el nº de años cotizados. La fracción de año no podrá asimilarse a año completo dado que, una vez superados los 15 años de cotización, el porcentaje aplicable a la base reguladora irá aumentando por cada mes adicional cotizado tal y como se explicaba anteriormente.

- Porcentaje adicional para trabajadores con una edad superior a la establecida legalmente:

En el caso de acceso a la pensión de jubilación con una edad superior a la edad ordinaria de jubilación y siempre que en esa edad se hubiera alcanzado el período mínimo de cotización, se aplicará para el cálculo de la pensión del jubilado un porcentaje adicional por cada año completo cotizado desde la fecha de jubilación ordinaria hasta el momento del hecho causante de la prestación.

Si el interesado acredita 25 años de cotización ese porcentaje será de un 2% por cada año adicional. Si ha cotizado entre 25 y 37 años ascenderá a un 2,75% y a un 4% si se acreditan más de 37 años cotizados.

Este porcentaje adicional se sumará al que corresponda al pensionista en función de los años cotizados y se aplicará a la base reguladora para definir el importe de la pensión la cual no podrá superar el límite máximo marcado para las pensiones contributivas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

2. El sistema de pensiones en otros países: comparativa

Lo primero que debemos indicar es que no existe un modelo único de financiación de la Seguridad Social en el mundo, partiendo de la base de que la denominación “Seguridad Social” y sus funciones, fines, coberturas, etc. no tienen el mismo significado en diferentes lugares del planeta.

Además, sus características varían con el tiempo, los acontecimientos políticos, la evolución tecnológica o el entorno macroeconómico. Por ello resulta clave analizar la evolución histórica, cultural e institucional para comprender los actuales modelos de protección social o, dicho de otro modo, de Estados de Bienestar.

Por ello, antes de establecer cuál es la estructura de financiación de la Seguridad Social más adecuada, resulta necesario definir cuál es el contenido de la misma según nuestro esquema, puesto que:

- Las prestaciones de la Seguridad Social, al variar en el tiempo, provocan que también haya de evolucionar la forma de financiarlas.
- La esencia de la Seguridad Social son sus prestaciones lo que en ocasiones provoca que el debate sobre su financiación ocupe un lugar secundario. Es decir, primero se definen las prestaciones y posteriormente, cómo se pueden costear.
- En consecuencia la financiación de la Seguridad Social en cada nación es fruto de su propia evolución histórica y de sus continuos cambios.

A pesar de toda esta experiencia histórica de los distintos modelos aplicados en todo el mundo, no ha sido posible alcanzar un consenso técnico o político sobre qué sistema de financiación es el mejor, como se explica en la publicación “Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España” Ruesga (2012).

Para el análisis en base a su origen geográfico, además de afinidades culturales o normativas de estos diferentes modelos, los agruparemos en las siguientes categorías al estilo de lo reflejado en el estudio “Pensiones en transición. Un panorama

internacional de los retos que afrontan los sistemas de pensiones”, Instituto santalucia, (2017):

2.1 Modelo Anglosajón:

Los países agrupados en este ámbito cuyo sistema de Seguridad Social nació a principios del siglo XX, establecieron su modelo habitual en la post-guerra, inspirados en reformas acometidas tanto en Estados Unidos como el Reino Unido.

El objetivo era ajustar el estado de bienestar a las consecuencias primero de la gran depresión, después de la 2ª guerra mundial y finalmente a las nuevas circunstancias productivas y sociales de la última mitad del siglo XX.

Se trata de países con una proximidad cultural que ha traído consigo aspectos comunes en sus sistemas tales como: renta básica, planes de pensiones de empresa, etc.

2.2 Europa Central:

Las naciones de este ámbito geográfico comienzan a implantar sus sistemas de Seguridad Social entre los siglos XIX y XX mediante la instauración de un seguro obligatorio para trabajadores de la industria bajo la supervisión del Estado.

A pesar de las reformas que se han ido sucediendo en el tiempo, permanecen las bases del modelo “bismarkiano” (creado por el Canciller Von Bismark de Prusia en la década de 1880).

Aún con los radicales cambios políticos producidos en algunos de estos países tras la finalización de la 2ª Guerra Mundial al entrar en la órbita de la URSS, se ha seguido manteniendo la filosofía de seguro profesional obligatorio.

En alguno de estos países es complejo realizar reformas profundas y, en otros, tras la caída del telón de acero, se han tenido que producir cambios inmediatos como la creación de cuentas individuales de capitalización o de prestaciones básicas que sustituyeran el sistema de reparto existente hasta entonces.

Centrándonos en los países más relevantes de esta zona y en su situación actual, podemos destacar:

- Alemania:

Sus buenas condiciones económicas y bajo paro le han permitido disminuir las habituales tensiones de gasto en su sistema de Seguridad Social. Ello es compatible

con las dificultades que a largo plazo se pueden presentar y, por tanto, con la necesidad de seguir realizando reformas.

La base del modelo de financiación siguen siendo las cotizaciones sociales sin que se haya sido posible últimamente incrementarlas, a lo que hay que añadir los seguros privados tanto de pensiones como de salud y otros mecanismos de privatización del sistema.

Con todo, los recursos con origen en el sistema tributario hasta el momento reparan sin problema los posibles déficits que se puedan ir manifestando en algunas coberturas de la Seguridad Social.

En la actualidad la situación de la Seguridad Social en Alemania no se sitúa en el centro del debate público, sin que por ello los expertos en la materia dejen de seguir estudiando la futura incidencia de factores como el envejecimiento de la población.

- Francia:

Se trata de un país donde se han planteado un elevado número de reformas e ideas para mejorar la financiación de la Seguridad Social.

Las cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores continúan siendo la base del sistema pero se está intentando lograr nuevas fuentes de financiación, como por ejemplo la contribución social generalizada (CSG), que no perjudiquen al mercado de trabajo.

Aún así, y para cubrir las tensiones sobre el gasto público que se siguen produciendo, han aumentado las aportaciones directas del Estado para soportar déficits del sistema y el reembolso de gastos en prestaciones sanitarias.

Por todo ello el debate sobre el modelo óptimo de financiación sigue vigente así como la preocupación por la sostenibilidad del sistema por lo que sin duda llegarán nuevas propuestas de reforma.

2.3 Sur de Europa:

Son países donde la Seguridad Social tiene una gran tradición por mucho que su desarrollo fuese posterior al de otros países europeos más prósperos.

Desde el punto de vista reglamentario no existen grandes diferencias respecto a naciones de la Europa Central. Como es lógico, el menor desarrollo económico ha evitado la implementación real de acciones protectoras impulsadas por leyes que se han demostrado como demasiado ambiciosas debido a la escasez de recursos disponibles.

En consecuencia, sólo en el último tercio del siglo XX se pudo alcanzar un nivel de protección similar a naciones más avanzadas con una cobertura general de todos los trabajadores, independientemente de su sector, que incluso podría calificarse de generosa a finales de siglo.

Todo ello implica que en los últimos años hayan existido serias dificultades para realizar reformas de calado, si bien en algún caso se ha introducido el modelo de cuentas nacionales de contribución definida y se han implementado mecanismos de sostenibilidad y ajustes por longevidad para controlar el gasto.

En este contexto se sitúa España y reflejamos a continuación la situación de la principal economía de la zona:

- Italia:

La crisis económica ha provocado el inicio de importantes reformas en su sistema de Seguridad Social si bien, ni han concluido, ni parecen seguir una línea coherente.

Las reformas se dirigen a la contención de gastos y a la eficacia de las prestaciones sobre todo en materia de salud, y no al diseño de un nuevo sistema de financiación.

Se ha implementado el pago por parte del asegurado de algunas prestaciones como los servicios de urgencia en los hospitales, lo cual hace prever una mayor privatización del sistema ante la imposibilidad de mejorar la financiación centrada en cotizaciones.

2.4 Nórdico:

Como en casos anteriores en este ámbito geográfico la Seguridad Social también tuvo su origen a finales del siglo XIX, principios del XX.

Estos países se caracterizan por la existencia generalizada de servicios públicos de calidad, sufragados con impuestos muy elevados y progresivos con un peso mayor que las cotizaciones sociales en la financiación de las pensiones.

Aún así han ido surgiendo nuevas soluciones para la prestación de jubilación que combinan cuestiones tales como la prestación básica universal o la creación de cuentas nacionales de contribución definida.

2.5 Emergentes:

Se trata de un grupo de naciones muy heterogéneo con algunos elementos comunes. Su modelo protector tiene su origen en normativas europeas tras procesos históricos de devolución de soberanía o independencia.

La mayoría de estos países implantaron sus sistemas de Seguridad Social a mitad del siglo pasado comenzando con el seguro obligatorio profesional para colectivos laborales concretos.

En los años 70 y 80 del siglo XX estos sistemas sufrieron importantes problemas en cuanto a la suficiencia de sus prestaciones, la cobertura de los colectivos afectados y su sostenibilidad financiera, por lo que en la década de los 90 se fueron implementando cuentas individuales obligatorias de contribución definida.

Aún así a día de hoy en estos países siguen existiendo múltiples regímenes especiales para diferentes colectivos y continúan los problemas de cobertura, sostenibilidad y suficiencia aún habiendo transitado muchos de ellos desde sistemas de reparto a sistemas de capitalización.

2.6 Asia:

En este contexto geográfico nos encontramos diferentes modelos económicos y a su vez países con un nivel de desarrollo muy elevado y otros en vías de desarrollo.

Sus sistemas de protección comienzan muy tarde en comparación con otras zonas del globo, concretamente en los años 50 del siglo pasado. Todo ello implica la existencia de una gran diversidad de modelos, pudiendo calificar algunos de ellos incluso de futuristas.

Si tomamos como ejemplo alguno de los países asiáticos más relevantes, vemos que en el caso de Japón su sistema de protección ha variado muy poco desde su implementación, mientras que en otros casos, como China, está todavía por finalizar su construcción debido al enorme crecimiento económico de los últimos años.

Conviven las habituales prestaciones básicas, los seguros obligatorios profesionales o las cuentas individuales públicas para trabajadores urbanos por cuenta ajena.

Cabe resaltar un modelo único en el mundo como es el esquema de fondos de ahorro obligatorio de Singapur con finalidades tan diversas como la compra de una vivienda, la educación de los hijos o la jubilación.

2.7 Unión Europea:

Si en apartados anteriores hemos tratado la naturaleza de esquemas de Seguridad Social de ámbitos geográficos donde se ubican diferentes países europeos (Europa Central, Europa del Sur, Nórdico...), extraeremos ahora una serie de conclusiones referentes a la Unión Europea como ente político-económico y en concreto respecto a su visión de la política social dentro de la cual, obviamente, ocupa un lugar preponderante el modelo de protección proporcionado por la Seguridad Social.

Éstas serían las siguientes:

- El desarrollo de la política social dentro de la UE aún no ha definido un aspecto sin el cual es imposible llevarla a cabo, su financiación.
- Persisten como hemos visto modelos muy heterogéneos tanto en prestaciones como en su financiación. Por lo tanto la práctica europea es mixta y ninguno de los países integrantes dispone de un sistema o modelo puro de Seguridad Social que responda a los esquemas teóricos reflejados por la doctrina (bismarkiano, beveridgiano, latino, etc.).
- Lo que sí resulta indudable es la creciente preocupación en la Unión Europea por la viabilidad financiera de los sistemas de Seguridad Social y sobre todas las variables que interaccionan en ella: demografía, tecnología, macroeconomía, costes sanitarios, etc.
- Todos estos factores presionan el funcionamiento del sistema y las reacciones en las distintas naciones de la UE están siendo diversas y en muchos casos aún insuficientes.
- En consecuencia la sostenibilidad de la Seguridad Social tal y como la entendemos hoy en día, se ha situado en el centro del debate social, político y doctrinal.

A todo ello se ha sumado la crisis sistémica iniciada en el 2007 de la que aún hoy nos estamos recuperando muy lentamente y entre cuyas consecuencias destacaríamos:

- Agravamiento de los problemas ya existentes de envejecimiento de la población, mayor demanda de asistencia sanitaria, incremento de costes farmacéuticos o el fenómeno migratorio.
- Problemas financieros en las administraciones de la Seguridad Social: aumento de demanda de prestaciones combinada con menores recursos debido al decremento en la recaudación (vía cotizaciones, vía impuestos) propia de cualquier crisis económica donde se conjugan un mayor desempleo, menores rentas y un menor consumo. La Seguridad Social debe operar de manera anti-cíclica sobre la actividad económica y ello tensiona aún más su financiación.
- Por lo tanto se ha hecho necesario acelerar la búsqueda de sistemas alternativos de financiación provocando un sinnúmero de reformas y cambios en los distintos sistemas sobre todo en cuanto a su sostenibilidad.
- Se han roto esquemas convencionales referidos a la financiación de las prestaciones abriendo la puerta a la diversificación financiera de las inversiones con compra de valores en mercados organizados.

- Se han implementado medidas complejas para responder a la crisis implicando cambios en la financiación de la Seguridad Social con el objetivo último de la sostenibilidad.
- Algunas de estas medidas no están dando los resultados esperados. La capitalización de los recursos disponibles no ha aportado una solución financiera total debido a su, en ocasiones, escasa aportación en cuanto a rendimientos.
- Se detecta una clara falta de consenso en el modo de responder ante los nuevos desafíos de financiación en época de crisis con respuestas muy variadas lo que asegura que el debate continuará en el futuro.
- Independientemente de la paulatina recuperación tras la profunda crisis, existen una serie de factores que no van a mejorar en el futuro, tales como el gasto social, el envejecimiento de la población, la precarización del empleo con su influencia en las cotizaciones, el paro, etc.
- No se debe olvidar la corriente doctrinal que ha adquirido mayor relevancia durante la crisis, que pone en entredicho el modelo de estado del bienestar occidental por, según sus seguidores, resultar insostenible financieramente, erosionar el espíritu emprendedor e influir en decisiones económicas.
- En definitiva, en este momento no existe consenso sobre qué modelo financiero en la Unión Europea es el más adecuado ante una crisis sistémica.

3. La opinión pública ante las pensiones

Nos ceñiremos en este caso a la opinión pública de los españoles, para conocer algunos datos estadísticos que reflejan cuál es el sentimiento y el conocimiento en nuestro país sobre una cuestión que nos afecta a todos y que influye de forma determinante en nuestra calidad de vida.

Según la último barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas del pasado mayo, CIS, (2018) los ingresos a percibir una vez que se acceda a la jubilación es una de las tres principales preocupaciones de los españoles, concretamente para el 16% de ellos justo a continuación del paro (33%) y de los problemas económicos (22%) y por encima de cuestiones como la sanidad (10,7%).

Por otra parte, según los participantes en un estudio llevado a cabo por la Aseguradora Santa Lucía, para el 63% de ellos la jubilación es el momento su vida que más les preocupa en términos financieros, por encima de la compra de la vivienda (53%), los estudios (22%), la emancipación (17%) o el nacimiento del primer hijo (16%).

Si tomamos como base la encuesta “La opinión pública de los españoles sobre el sistema de pensiones”, Fundación Mapfre, (2016) podemos extraer las siguientes conclusiones:

- La mayoría de los españoles prefieren jubilarse a los 65 años, pero más del 50% de ellos considera que lo tendrá que hacer más tarde (entre los 66 y 70 años). Es más, uno de cada diez incluso piensa que lo hará después de los 70 años. Sólo un tercio piensa que se jubilará a la edad preferida por la mayoría, es decir, los 65 años.

Un matiz interesante es que diferenciando por sexo entre los hombres es mayor el porcentaje que piensa que se jubilará después de los 65 años.

- No existe total seguridad entre los españoles sobre el hecho de que cobrarán pensión llegada su jubilación. Sólo algo más del 50% tienen confianza en recibirla.

En este caso los hombres son más optimistas que las mujeres y, como parece lógico, a medida que aumenta la edad del encuestado también se incrementa la confianza en cobrar su pensión.

- Donde sí existe un acuerdo generalizado entre los encuestados es en el hecho de que la pensión pública a cobrar en el momento de jubilación no alcanzará para conservar el nivel de vida del que disfrutaban en su época activa. Concretamente un 82% de ellos tienen esa percepción.

Y también, de forma consecuente, a medida que la edad del encuestado es más baja, más claro tiene que esa pensión será insuficiente, sobre todo aquellos situados en el rango de edad entre 18 y 29 años.

Es más, si partimos de que la pensión media de jubilación se sitúa en torno a 1.050 € al mes, un 60% de los encuestados considera que la cuantía de su jubilación ni siquiera se acercará a los niveles actuales. Concretamente creen que está se situará por debajo de los 900 €.

- Una inmensa mayoría de los encuestados, 90%, quiere que la Seguridad Social les facilite información sobre cuál será el importe de su pensión en el momento de su jubilación.

Ello va en línea con lo solicitado por muchos de los intervinientes y grupos de opinión en los diferentes pilares del sistema de pensiones, en cuanto a la necesidad de facilitar esa información de modo que cada cotizante pueda planificar adecuadamente su jubilación a largo plazo.

Concretamente se acordó por parte de las distintos organismos y entidades afectadas (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Gestoras de Fondos de Pensiones, Mutuas de previsión...) , y está pendiente de implementar, enviar esta información a todos aquellos cotizantes mayores de 50 años.

- En lo referente al complemento privado a sus pensiones públicas de jubilación, sólo un tercio de los encuestados dice ahorrar, con una diferencia positiva a favor de las mujeres y las personas de mayor edad mientras que entre los más jóvenes sólo un 25% de ellos puede hacerlo.
- En cuanto a los instrumentos utilizados para canalizar ese ahorro destacan los planes de pensiones o planes de jubilación (49%) y las cuentas o depósitos bancarios (38%). El uso de la inversión en vivienda como método de previsión sólo es nombrado por el 13 % de los encuestados y el resto de vehículos como fondos de inversión o acciones bursátiles tienen una presencia residual.

Aquí también existen diferencias según edades, sin duda influido por el nivel de ingresos y la repercusión fiscal de algunos de estos productos, de modo que a partir de los 46 años los encuestados optan por los planes de pensiones y a medida que va decreciendo la edad se inclinan por cuentas o depósitos.

- La motivación de ahorro tiene su base en dos factores fundamentales: la desconfianza en percibir una pensión pública y el mantenimiento del nivel de vida actual.
- Para los que dicen no ahorrar el motivo primordial es la falta de capacidad de ahorro (68%) a mucha distancia de la objeción referida a no querer tener el dinero invertido a tan largo plazo (17%) con especial incidencia en los más jóvenes.
- Respecto a la disposición a ahorrar para complementar la pensión pública, el 43% de los encuestados dice estar dispuesto a hacerlo, frente a un 23% que no lo haría y un 33% no lo tiene claro. Es aquel colectivo que más dudas tiene respecto a la suficiencia de las pensiones, lo más jóvenes, el más tendente a guardar una parte de su salario con este fin (52%).
- Por otra parte, la mayoría de los entrevistados (60%) se mostró contrario a la existencia de un sistema obligatorio complementario de ahorro vinculado a la vida laboral.

4. Retos y dificultades actuales del sistema de pensiones

Analizaremos en este punto los factores que en los últimos años han llevado a poner en duda la sostenibilidad futura de los sistemas de Seguridad Social y, en concreto, la española y que ha situado esta cuestión en el centro del debate político, económico y social.

4.1 Demografía:

Sin duda son múltiples pero existen dos que sobresalen claramente sobre el resto: la relación entre cotizaciones y prestaciones y, como origen de ello, los factores demográficos.

Comenzando por el segundo cabe destacar el intenso cambio demográfico que se ha producido en España en las últimas décadas, caracterizado por una notabilísima reducción en la tasa de natalidad y el significativo aumento de la esperanza de vida, datos que se explicitan en la publicación “El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma. Documentos ocasionales. Nº 1701”, (Hernández et al, 2017).

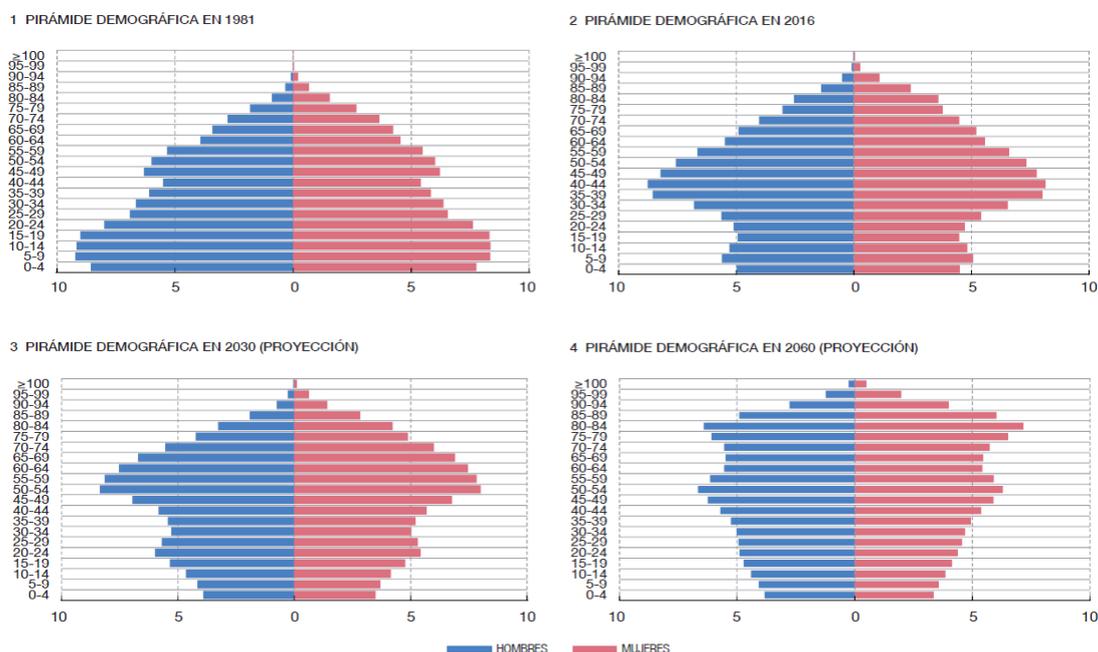
En consecuencia el perfil de la pirámide demográfica española ha variado radicalmente con una base mucho más estrecha y una parte superior mucho más ancha lo que, ya desde un enfoque puramente gráfico, nos anticipa la inestabilidad de la estructura. Es decir, se trata de una pirámide invertida.

La conclusión es el envejecimiento de la población con el aumento paulatino de la edad media de la misma y por lo tanto resulta evidente que éste es uno de los mayores retos que deberán afrontar los distintos países para garantizar sus sistemas.

Gráficamente se puede comprobar en la evolución pasada de la pirámide demográfica y la previsión sobre su transformación en los próximos decenios que incluimos a continuación:

Figura 1. Evolución pirámide demográfica.

EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS DE ESPAÑA



Fuente: Instituto Nacional de Estadística INE

En ese sentido, diferentes organismos económicos internacionales (OCDE, Banco Central Europeo, Comisión Europea, Parlamento Europeo, FMI...) han trasladado sus recomendaciones a los Estados afectados para que inicien un programa de reformas de sus sistemas de pensiones con el objetivo de su sostenibilidad a largo plazo.

Las previsiones del Instituto Nacional de Estadística español apuntan a una disminución de la población española en los próximos 50 años que nos puede llevar de 46,5 millones de habitantes a 41 millones. Siempre y cuando, claro está, no se produzcan políticas inmigratorias que reviertan esta situación o exista un cambio radical en las tasas de natalidad, cuestión que no parece probable suceda.

En proyecciones del INE publicadas en el 2016 se observa como la tasa de natalidad que en el 2015 se situó en 9 nacimientos por cada 1.000 habitantes (por debajo del 50% de la existente en 1975) podría seguir reduciéndose a 6,6 nacimientos en el 2030 y a 5,6 en 2060.

Al mismo tiempo y como ya indicábamos, la esperanza de vida seguirá incrementándose progresivamente hasta ser probablemente la más alta de la Unión Europea y una de las más altas del mundo, con un aumento estimado de la misma de 10 años en los próximos 50 años, hasta alcanzar los 91 años para los hombres y los 95 para las mujeres.

Por ello en el año 2065 la población con más de 65 años en España se habrá multiplicado por 2 hasta un 40% de la población total (16 millones) y consecuentemente

nos encontraremos en una situación en la que, por cada pensionista habrá poco más de un cotizante frente al ratio actual de un pensionista por cada dos cotizantes.

En definitiva y de cara a calcular el incremento del coste para la sostenibilidad del sistema, decir que mientras ahora el tiempo que se prevé que va a cobrar su pensión un jubilado español que accede a la misma a los 65 años es de 21 años de media, en el año 2064 ese período medio será de 29 años.

4.2 Desequilibrios del sistema:

Un factor que diferencia claramente a España respecto a otros países de la Unión Europea o la OCDE es que nuestro sistema público ofrece la tasa de sustitución más alta, concretamente un 73,9% frente al 40,60% de media.

Muchos de estos países compensan esta diferencia con sistemas privados complementarios de ahorro-previsión rebajando la presión sobre las cuentas públicas.

En España a los factores demográficos se ha unido la grave incidencia de la profunda crisis económica iniciada en el 2007 con sus efectos perversos en la caída del PIB y en el mercado de trabajo y por lo tanto en el volumen de cotizaciones, por lo que se comenzaron a tomar medidas para la sostenibilidad del sistema tales como la reforma reflejada en la Ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización de la Seguridad Social.

La tasa de empleo, que funcionó como muro de contención del gasto en pensiones en el período 1995-2007 se derrumbó a consecuencia de la crisis incrementando el porcentaje del gasto en pensiones sobre un PIB a su vez también menguante.

Todos estos desajustes provocados por los factores antes mencionados afectan en la línea de flotación a un modelo de reparto como es el que caracteriza a la Seguridad Social española, pero incluso también a los sistemas privados de capitalización ya que hay menos tiempo para ahorrar y más tiempo para gastar, incluso sin tener en cuenta cuestiones como la dependencia en la que pueden caer personas de la 3ª edad y que obviamente incrementaría exponencialmente sus gastos.

No debemos olvidar que una pensión pública de jubilación no es más que una renta vitalicia que, en puridad y para su sostenibilidad, debería calcularse mediante técnicas actuariales, algo que obviamente los sistemas públicos y más uno de reparto como el español, no han hecho y por ello deben ahora reformarse para adaptarse a las nuevas condiciones demográficas (natalidad, esperanza de vida).

En los últimos ejercicios el equilibrio e las cuentas de nuestro sistema de Seguridad Social ha sufrido fuertes tensiones, acumulando déficits cada vez más significativos a partir del 2011 hasta alcanzar niveles actualmente alrededor del 1,5% del PIB, a

diferencia con lo sucedido en el período 2000-2008 donde se produjo un superávit medio del 1,1% del PIB.

En el 2017, la Seguridad Social cerró con un déficit superior a los 18.000 millones de euros, lo que supone un nuevo máximo histórico.

Hay que recordar que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social llegó a alcanzar un 6,2% del PIB en el 2011 reduciéndose al 1,4% del PIB a finales del 2016 y estando prácticamente agotado en la actualidad.

Los rendimientos financieros de este Fondo de Reserva llegaron a contribuir con un 0,4% del PIB a los ingresos del sistema pero esta aportación se ha reducido a su mínima expresión debido a la reducción en el volumen del Fondo y a la drástica rebaja de tipos en la Deuda Pública Española, activo prioritario en sus inversiones, como consecuencia de la caída de la prima de riesgo de nuestro país.

El gasto en pensiones relacionado con el PIB aumenta en función de 3 tipos de variables:

- Demografía: dado que el mayor porcentaje de gasto en pensiones corresponde a la de jubilación, cuanto más población pasiva existe respecto a la población activa en edad de trabajar más gasto, es decir, se incrementa la tasa de dependencia.
- Mercado de trabajo: a menor volumen de población en edad de trabajar con empleo, es decir, a mayor paro, menor PIB por lo que el porcentaje sobre el mismo del gasto en pensiones aumentará, incluso aunque éste se mantuviera estable.
- Pensión media y productividad media de la economía: ratio entre pensión media y salario medio (tasa sustitución de las pensiones) y peso del los salarios en el PIB. Cuanto mayor tasa, mayor gasto y cuanto mayor participación de los salarios en el PIB, también mayor gasto.

En los últimos años (hasta las últimas reformas planteadas) se han producido a su vez una serie de fenómenos significativos en la evolución del sistema como que la pensión media ha aumentado claramente por encima del salario medio y del IPC hasta llegar a una situación en las que las pensiones de jubilación de los nuevos pensionistas son en muchos casos superiores a las que tenían los fallecidos y, en bastantes casos, superiores a los salarios de nuevos cotizantes, gente joven, que accede al mercado de trabajo.

También el crecimiento de la productividad, de media, ha sido inferior al crecimiento de las pensiones (1,6% frente a 1,8%).

A todo ello se une el notable incremento de las pensiones mínimas y el aumento del porcentaje que representan las pensiones máximas de jubilación sobre el total del sistema.

En la parte de ingresos del Sistema, éstos se nutren en un 85% del total con las cotizaciones sociales y el resto con transferencias del Estado para cubrir pensiones no contributivas y complementos a mínimos, actualmente ya financiadas totalmente con tributos generales.

5. El Pacto de Toledo

5.1 Orígenes:

Desde finales del siglo pasado el sistema de pensiones en España ha sufrido una serie de importantes reformas con el fin de responder a las exigencias y retos de una sociedad en cambio constante, más rica y compleja, en un contexto económico y demográfico en permanente evolución y mediante el acuerdo con todos los agentes sociales en un ámbito de diálogo y amplio consenso.

La Seguridad Social precisa de reformas periódicas para asegurar su permanencia en el tiempo y justificar su existencia mejorando el bienestar social de los ciudadanos y su modelo protector.

La primera data de 1985 con el aumento del período mínimo de cotización para acceder a una pensión pública (de 10 a 15 años) y el rango de años computados para el cálculo de la base reguladora (de los 2 a los 8 años previos a la jubilación).

Esto supuso en aquel entonces una rebaja de tensión en la situación financiera del sistema pero en los años siguientes continuó tanto el aumento del nº de pensiones como de su cuantía media. Concretamente entre 1980 y 1995 el gasto en pensiones contributivas creció del 5,6% al 8,4% del PIB y el ratio entre cotizantes y pensionistas pasó de 2,7 a 2,1.

Ello fue el germen para la aprobación por el Pleno del Congreso (15 de febrero de 1994) de una proposición para la creación de una ponencia en la Comisión de Presupuestos con el objeto de emitir un informe sobre las dificultades y posibles reformas de la Seguridad Social que impidieran el crecimiento del déficit público como se refleja en la publicación “La Reforma del Sistema de Pensiones en España”, Banco de España – Dirección General del Servicio de Estudios (2009).

La conclusión de estos trabajos se denomina Informe del Pacto de Toledo y fue aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados de España, durante la sesión del 6 de abril de 1995.

La filosofía del Pacto giraba en torno a la necesidad de eliminar, en el diseño del sistema de protección social, la disputa entre los partidos políticos de forma que se alcanzara la máxima unanimidad en los acuerdos lo que repercutiría en la sostenibilidad del sistema.

En definitiva, su objetivo básico es garantizar en el futuro un sistema público de pensiones, justo, equilibrado y solidario, de acuerdo con los principios contenidos en el art. 41 de la Constitución Española.

El informe explicita recomendaciones del siguiente calado sobre nuestro sistema de Seguridad Social:

- El sistema ha de tener un carácter contributivo y equitativo, velando por la permanencia de esos principios de modo que las prestaciones paulatinamente reflejen una mejor proporcionalidad con la cotribución realizada sin menoscabar el principio de solidaridad.
- Debe reforzarse ese principio de solidaridad siempre que la conyuntura financiera lo haga factible, mediante la implantación de medidas como incrementar la edad máxima hasta la que se pueden percibir pensiones de orfandad o mejorando las pensiones de viudedad para las rentas más bajas.

Una de las recomendaciones del Pacto de Toledo establecía la creación de una Comisión no permanente para el análisis de los resultados de la implementación de las medidas sugeridas con el fin de diseñar su desarrollo en el futuro y siempre con la base de los principios de estabilidad, sostenibilidad e igualdad de prestaciones en cualquier parte del territorio nacional.

El objetivo final es garantizar una mejora permanente en el bienestar de los pensionistas sobre todo para aquellos que preciben prestaciones de menor importe.

5.2 Evolución:

En octubre de 1996 se firmó por parte del Gobierno y los Sindicatos mayoritarios el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social en base a las 15 recomendaciones emitidas por el Pacto de Toledo y reflejado a continuación en la Ley 24/1997 aprobada en julio de ese año.

Entre sus principales medidas destacan el incremento de 8 a 15 años para el caculo de la base reguladora de la pensión, la revalorización de las pensiones según el IPC y la creación de un fondo de reserva a alimentar con los posibles excedentes del sistema.

En abril de 2001 de nuevo Gobierno, Confederaciones Empresariales y Sindicatos firmaron otro ocuerdo, concretamente para la Mejora y Desarrollo del Sistema de Protección Social, que se plasmó en la Ley 35/2002 de 12 de julio en la que se incentivó

la jubilación posterior a los 65 años y se contempló la jubilación anticipada a partir de los 61 años a trabajadores que cumplieran ciertas condiciones entre las que se encontraba su afiliación al sistema con posterioridad al 1 de enero de 1967.

El Pacto de Toledo tenía prevista una duración inicial de 5 años, por lo que correspondía su revisión a partir del año 2000.

Ya en octubre de 2003, el Congreso de los Diputados aprobó un informe de la Comisión no Permanente que incidía en las recomendaciones del Pacto de Toledo de 1995 actualizando cuestiones relacionadas con la financiación, la integración de regímenes, la equiparación de la cobertura de los trabajadores autónomos, la contributividad y la solidaridad, la modernización de la gestión, la lucha contra el fraude, etc.

También se añadieron otras nuevas como:

- Analizar la situación de los trabajadores en el ámbito de las últimas fórmulas de organización del trabajo en cuestiones tales como el crecimiento del trabajo a tiempo parcial, el empleo temporal o la opción de simultánea salario y pensión.
- Examinar métodos que incluyan los períodos de atención y cuidado de hijos o personas dependientes en las carreras de cotización.
- Establecer un sistema que afronte en su totalidad la nueva realidad de la dependencia.
- Tratamiento especial de las personas con discapacidad física, psíquica o sensorial.
- Implementar medidas para incorporar a los inmigrantes en nuestro sistema de protección con todos sus derechos y obligaciones.

La Ley 28/2003 de 29 de septiembre reguló el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, instrumento clave para la estabilidad del sistema en ciclos económicos regresivos.

En julio de 2006 se firmó el Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social por parte del Gobierno, la UGT, CCOO, CEOE y CEPYME que, en unión a las líneas trazadas por el pacto de Toledo en 2003 dan lugar a la Ley 40/2007 de 4 de diciembre de medidas en materia de Seguridad Social en la cual se confirma la necesidad de que permanezcan y se refuercen los principios básicos de nuestro sistema con el fin de mejorar el bienestar de los ciudadanos.

Entre ellos cabe destacar:

- La solidaridad y la suficiencia del sistema incrementando la protección y garantizando el principio de la unidad de caja.

- Se refuerza la contributividad del sistema con una mayor relación entre cotizaciones y prestaciones y se persigue la equidad en el reconocimiento de las mismas.
- Se computan los días efectivos de cotización para el cálculo de la pensión con el objeto de aumentar el número de años efectivos de cotización hasta los 15.
- Se racionalizan los criterios para tener derecho a pensiones de incapacidad.
- Se favorece la prolongación voluntaria de la vida laboral por encima de la edad legal de jubilación ordinaria y se actualiza el sistema para hacer frente a nuevas realidades familiares todo ello en medio de un contexto de envejecimiento de la población, incorporación progresiva de la mujer al mercado de trabajo y una creciente inmigración.

Múltiples normas posteriores han seguido desarrollando las recomendaciones del Pacto de Toledo entre las cuales destacan:

- Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, suprimiendo supuestos de discriminación en el empleo femenino y estableciendo bases para mejorar la conciliación familiar y laboral (mejora cobertura por maternidad, nuevas prestaciones por paternidad, etc.)
- Ley 20/2007 de 11 de julio del Estatuto del Trabajador Autónomo con el objetivo de progresar en la homologación de sus niveles de protección con los del Régimen General.
- Ley 40/2007 de 4 de diciembre de medidas en materia de Seguridad Social desarrollando las prioridades determinadas en el Pacto de Toledo de 2003 y en el posterior diálogo social: reforzar principios de contributividad y equidad en las pensiones de incapacidad permanente y jubilación, incentivación de la prolongación de la vida activa y adecuar el sistema a la evolución de las demandas sociales como el reconocimiento de prestaciones a parejas de hecho y la regulación de los supuestos de separación y divorcio.

La profunda crisis económica iniciada en el 2007 y transformaciones económicas y sociales como la globalización han provocado, como era previsible y así figura en la esencia del Pacto de Toledo, la necesidad de nuevas actuaciones.

El 22 de abril de 2008 se convocó una nueva Comisión de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo de la que nació un nuevo informe posteriormente aprobado por el Congreso.

En él se enumeran una serie de objetivos basados en la difícil combinación de austeridad con generosidad y en los principios de solidaridad intra e intergeneracional.

Entre otras cuestiones se subrayan las siguientes:

- La necesidad de que la Seguridad Social funcione siempre en un contexto de equilibrio económico financiero, separando las fuentes de recursos y incrementando la dotación al fondo de reserva.
- La trascendencia de prolongar la vida activa ante la previsible evolución demográfica, la necesidad de garantizar la incorporación de la mujer a la vida laboral y la importancia de una inmigración legal y ordenada para la sostenibilidad del sistema.
- La suficiencia de las prestaciones reforzando la contributividad y equidad garantizando el poder adquisitivo de las pensiones incluidas las mismas.
- La protección de los colectivos más vulnerables, mejorando prestaciones de viudedad y orfandad introduciendo la perspectiva de género, garantizando la cobertura de personas discapacitadas y la protección de ciudadanos cercanos a la jubilación y de los más jóvenes.
- La recomendación de mejorar la gestión del sistema, más simple y eficaz, luchando contra el fraude de modo que se incremente su legitimidad social.

Posteriormente y ya entre las conclusiones del informe sobre el Pacto de Toledo de 2011, destacan las siguientes 21 recomendaciones, según se puede contrastar en el “Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo. Colección Seguridad Social nº 35”, Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011):

0. Mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones basado en el reparto y la solidaridad.
1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación: cotizaciones sociales garantizan las prestaciones contributivas y los Presupuestos Generales del Estado los complementos a mínimos.
2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones: además de la inflación se abre la posibilidad de utilizar otras referencias como el crecimiento de los salarios o la evolución económica.
3. Fondo de Reserva: crecimiento ilimitado con excedentes de Seguridad Social con una inversión de sus recursos basada en la seguridad y la solvencia.
4. Financiación, simplificación e integración de regímenes especiales: existencia de dos grandes regímenes, Trabajadores por cuenta ajena y Trabajadores por cuenta propia, progresando en la igualación de derechos.

5. Adecuación de las bases y períodos de cotización: Ajustar la relación entre salario real y bases de cotización elevando el tope máximo de cotización y, en consecuencia, la pensión máxima. Calcular la pensión considerando los períodos de cotización real con una única fórmula para determinar la base reguladora de las prestaciones.
6. Incentivos al empleo: Bonificación en cotizaciones sociales en colectivos especiales (ejemplo trabajadores de más de 55 años o jóvenes con contratos precarios).
7. Modernización e información al ciudadano: concienciación sobre la importancia de sus carreras de cotización en sus futuras pensiones, con los derechos y obligaciones que ello implica.
8. Gestión del sistema: mejora del mismo mediante la integración de las funciones de afiliación, recaudatorias y de prestaciones.
9. Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales: implantación de medidas para mejorar su control, eficacia y funcionamiento.
10. Lucha contra el fraude: control de la correcta percepción de prestaciones especialmente las de incapacidad temporal.
11. Contributividad: clave para la equidad y equilibrio financiero del sistema mediante un esquema homogéneo en la determinación del importe de las pensiones.
12. Edad de jubilación: control de los efectos perversos de la jubilación anticipada evitando en lo posible el abandono prematuro de la vida laboral y fomentando la prolongación de la misma.
13. Prestaciones de viudedad y orfandad: modificación en profundidad de las prestaciones por muerte y supervivencia desde su carácter contributivo adaptándolas a la nueva realidad familiar y la conjuntura económica. En especial viudos mayores de 65 años cuyo principal ingreso sea la pensión y huérfanos aumentando la edad máxima de percepción hasta los 25 años.
14. Tratamiento fiscal de las pensiones: Reordenar su fiscalidad evitando discriminaciones y logrando mayor equidad.
15. Solidaridad y garantía de suficiencia: Mejora en la medida que las posibilidades financieras los permitan. Mantenimiento de cuantías mínimas y coordinación con el esquema de protección no contributiva.
16. Sistemas complementarios: Estabilizar la previsión social complementaria e introducirla en el ámbito de la negociación colectiva. Especial atención al colectivo de autónomos.

17. Mujer y protección social: Igualdad efectiva entre hombres y mujeres en cuestiones tales como el empleo, la conciliación familiar, la integración laboral, la equiparación salarial, etc. que repercutirá en sus carreras de cotización y, en consecuencia, en sus prestaciones futuras.
18. Discapacidad: el Sistema ha de ayudar a la integración de personas con discapacidad con mejor cobertura de sus necesidades y favoreciendo su empleabilidad.
19. Inmigración: Ha de ser ordenada y legal de manera que contribuya a la estabilidad del sistema de protección social incorporándose al mercado laboral con todos sus derechos y obligaciones y garantizando un tratamiento homogéneo entre españoles y residentes extranjeros legales.
20. Control parlamentario y tratamiento presupuestario de los recursos de la Seguridad Social: La Seguridad Social debe mantener un marco presupuestario propio con un tratamiento diferenciado para el Fondo de Reserva y su funcionamiento ha de ser controlado por una comisión permanente con competencia legislativa.
21. Seguimiento, evaluación y reforma del Pacto de Toledo: no sólo por el poder legislativo, sino también por el resto de interlocutores sociales y económicos (organizaciones empresariales y sindicatos), revisando el grado de cumplimiento de sus recomendaciones, al menos, cada 5 años.

Como consecuencia de todas estas recomendaciones y de la evolución económica y demográfica, el sistema de pensiones público en España ha seguido sufriendo notables modificaciones a través de dos Leyes que exponemos a continuación:

- Ley 27/2011 de 1 de agosto sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social que entró en vigor a partir de 2013 con medidas tales como:
 - Modificación de las condiciones de acceso a la jubilación mediante un incremento escalonado de la edad jubilación legal para que progresivamente pase de los 65 a los 67 años.
 - Incremento paulatino del cálculo del período de cálculo de la base reguladora de la pensión por jubilación, desde los 15 años anteriores a la misma a los 25 años, con la necesidad de haber cotizado al menos 37 para poder cobrar el 100% de la citada base.
 - El Real Decreto 5/2013 de 15 de marzo complementó estas medidas con otras favorecedoras de la prolongación de la vida laboral revisando asimismo las exigencias para el acceso a la jubilación parcial y anticipada en relación al aumento de la edad legal de jubilación.

- 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. Incide en las reformas con el establecimiento de un nuevo método para el cálculo de revalorización de las pensiones a partir de 2014 y la introducción del llamado factor de sostenibilidad a partir de 2019.

Se desvincula la actualización de las pensiones de la inflación (IPC) ligándola al balance entre los ingresos y gastos del sistema, eso sí, con un suelo y un techo según los cuales la revalorización no podrá ser inferior al 0,25% ni superior al incremento del IPC más un 0,50%.

En cuanto al factor de sostenibilidad ligará la cuantía inicial de la pensión de jubilación en la edad legal (67 años) a la evolución de la esperanza de vida. Consiste en repartir las cotizaciones realizadas durante la etapa activa entre un número mayor de años. En definitiva, se cobrará durante más tiempo debido al aumento de la longevidad, pero mensualmente la cantidad a cobrar será inferior.

Ambas cuestiones y debido a los cambios en el Gobierno producidos en las últimas semanas están actualmente en debate si bien ya podemos adelantar que para este año el aumento de las pensiones volverá a estar vinculado al IPC y que el factor de sostenibilidad ha sufrido un retraso en su hipotética aplicación futura que, en principio, se ha fijado para el 2023.

5.3 Situación actual:

En 2016 ya deberían haberse redactado las nuevas recomendaciones para el siguiente lustro, pero la especial coyuntura política vivida en el país no lo ha permitido.

Durante el 2017 los trabajos se han intensificado pero las diferencias de enfoque sobre el sistema de pensiones en España entre los distintos partidos políticos son evidentes y obstaculizan acuerdos relevantes y a largo plazo.

La Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo aglutina la información, propuestas y comparecencias de los diferentes interlocutores como la patronal, asociaciones profesionales, entidades financieras, mutualidades, fondos de pensiones privados, catedráticos, Banco de España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de Presupuestos, etc.

Sin duda, uno de los aspectos clave de debate en estos momentos es el agotamiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y cómo gestionar esta realidad.

Como debates fundamentales en la actualidad podemos destacar los siguientes:

- Revalorización de las pensiones: el grupo mayoritario en el Congreso y que, como comentábamos anteriormente, hasta hace escasas fechas soportaba al gobierno de la nación, prioriza el criterio de sostenibilidad, cuestión que no recibe el apoyo del resto del arco parlamentario desde donde se exige conservar el criterio de suficiencia. El primer criterio vincula la actualización de las pensiones (incremento o decremento) a la citada sostenibilidad del sistema mientras que el segundo la relaciona con cuestiones tales como la inflación, la productividad o los salarios medios.
- Nuevas fuentes de financiación: existe unanimidad respecto a la necesidad de determinar medidas que, a la mayor brevedad posible, faciliten un aumento de ingresos para la Seguridad Social de modo que pueda seguir haciendo frente a sus compromisos de prestaciones.
- Bonificaciones a cargo de la Seguridad Social: Para reactivar el empleo están en vigor bonificaciones a empresas que contratan nuevos trabajadores bajo una serie de premisas. Ello rebaja los ingresos del sistema tan necesarios para el pago de pensiones. Se debate la idoneidad bien de anularlas, bien de rebajarlas, o bien de no repercutirlas en las cuentas de la Seguridad Social.

La demora en las nuevas resoluciones del Pacto de Toledo ha hecho imposible su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado 2017, si bien se introdujeron algunas medidas de emergencia tales como el incremento de bases mínimas de cotización.

Analizando la situación en el año actual, como indicábamos anteriormente y según la Ley 23/2013, para garantizar la sostenibilidad del sistema a largo plazo, el incremento de las pensiones se ligó en principio a la evolución financiera de la Seguridad Social aplicando el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP), en defecto del método históricamente habitual vinculado al Índice de Precios de Consumo (IPC), con el que se pretendía garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo.

Pero finalmente la subida de las pensiones en 2018 se ha fijado en virtud del acuerdo llevado a cabo entre el PP y el PNV para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado de este año, que ejecutaron antes de la moción de censura contra el gobierno del Partido Popular. Según este acuerdo se estableció que tanto este año como en el 2019, las pensiones vuelven a quedar vinculadas a la inflación.

Según el sistema adoptado en 2013, para este año se preveía un aumento del 0,25 por ciento. A partir del acuerdo comentado, este sistema quedará en suspenso dos años: 2018 y 2019. Para el presente ejercicio, se tomará un porcentaje fijo de subida establecido con carácter general en el 1,6 por ciento como mínimo. Además, se mantiene la subida del 3 por ciento para las pensiones mínimas y las no contributivas y del 2 por ciento para las pensiones de viudedad. Además estas subidas tendrán carácter retroactivo desde el 1 de enero.

Para 2019, la revalorización de las pensiones todavía no es definitiva. El acuerdo incluye un incremento del 1,6 por ciento, pero esta propuesta está supeditada a lo que los partidos decidan en el Pacto de Toledo.

6. Planteamientos para la sostenibilidad del sistema público de pensiones

Existen 3 factores clave en la estructura de un sistema de pensiones:

- El tamaño que este debe tener para cumplir sus objetivos y, en consecuencia, el volumen de recursos y el gasto público que se quiere destinar al mismo.
- Las fuentes de financiación que garanticen la sostenibilidad financiera del sistema.
- La distribución del gasto y la carga de financiación entre los distintos grupos de ciudadanos, es decir, la equidad y solidaridad inter e intrageneracional del sistema.

Obviamente la sostenibilidad del sistema y la suficiencia del mismo viene determinada por la relación entre sus gastos e ingresos.

Aún así no debemos olvidar que las dificultades para la sostenibilidad del sistema siempre serán menores si la evolución del empleo y la productividad es positiva. Dadas las circunstancias actuales de nuestro mercado de trabajo y la formación laboral, en España aún disponemos de un importante margen de mejora.

Además, para poder afrontar los posibles aumentos del gasto público en materia de pensiones sobre todo en circunstancias adversas del ciclo económico, resulta clave disponer de unas finanzas públicas lo más saneadas posible controlando el ratio de deuda pública sobre PIB y siendo fieles al Pacto de Estabilidad europeo.

Pero muchos Estados de la UE presentan ya elevados niveles de endeudamiento. Por poner un ejemplo, de media en la zona euro, el porcentaje de deuda sobre PIB aumentó desde el 65% en 2007 (inicio de la crisis) hasta un 92% en 2014.

Para mantener el equilibrio entre gastos e ingresos podemos trabajar con la denominada y ya comentada tasa de sustitución (definida como relación entre la pensión media y el salario medio en cada momento), puesto que existirá una cifra (%) de la misma que igualará las dos variables.

Podemos concluir que la máxima tasa de sustitución que iguala gastos e ingresos dependerá de los impuestos (incluidas cotizaciones sociales), la evolución de la demografía y la tasa de empleo.

Esa tasa podrá ser más elevada cuanto mayor sea el nivel de empleo y los recursos (impuestos y cotizaciones), y menores el factor demográfico (envejecimiento de la población) y la participación de los salarios en el PIB.

Si nos encontrásemos en un escenario de pleno empleo, cuestión aún muy lejana en España, el único modo para reestablecer el equilibrio en un entorno de baja natalidad, alta longevidad e incremento de la dependencia sería bien reducir la tasa de sustitución, bien incrementar las fuentes de financiación.

Por lo tanto, si se quisiera mantener la tasa de sustitución en España, una de las más altas de los países de la OCDE, y teniendo en cuenta el más que previsible escenario demográfico, no habría otra alternativa que lograr un aumento muy significativo de los ingresos.

En definitiva, cualquier reforma que se plantee, bien control de gastos, bien aumento de ingresos precisa analizar sus efectos sobre la distribución de las rentas para que éstos no se conviertan en perversos.

En un sistema contributivo como el actual las prestaciones son más altas para los ciudadanos con una vida laboral más larga y unos salarios más elevados. Por otra parte el modelo de reparto transfiere renta de las generaciones más jóvenes a las de mayor edad y por último la financiación mediante impuestos moviliza recursos de ciudadanos con mayor renta (IRPF con tipos progresivos) hacia los jubilados.

Centrar el peso de las posibles reformas en las futuras generaciones incrementando las transferencias de renta intergeneracionales implica minorar el nivel de vida de dichas generaciones.

En consecuencia las posibles reformas deben considerar los siguientes aspectos:

- El peso que cada generación debe asumir en el recorte de prestaciones o el incremento de impuestos.
- Cuántas generaciones han de soportar dicho ajuste (reforma más o menos gradual).
- Qué transcendencia han de tener las pensiones como instrumento de corrección de la desigualdad intrageneracional.

Los dos escenarios más habituales para un equilibrio financiero, reducir gastos y/o aumentar ingresos, se reproducen aquí y son lo que vamos a tratar con mayor extensión a continuación junto con la opción de complementar las prestaciones públicas con el ahorro privado.

6.1 Control del gasto:

Como decíamos, en la situación demográfica actual suponiendo que el nivel de ingresos se mantenga estable en el futuro, si también mantuviésemos el nivel de gastos, necesariamente se produciría a costa de una reducción en la tasa de sustitución. Esto se realizaría mediante la aplicación del factor de sostenibilidad, que liga la pensión recibida a la esperanza de vida, rebajando así la pensión inicial de los nuevos jubilados y mediante la implementación del ya comentado Índice de Revalorización de la Pensión (actualmente en suspenso) cuyo efecto es una disminución del poder adquisitivo de las pensiones al menos hasta el momento en que se recuperase el equilibrio financiero del sistema.

Otro método que podría provocar una reducción en la tasa de sustitución es mejorar la contributividad del sistema, es decir, una relación más directa entre las cotizaciones y las prestaciones recibidas.

Esta contributividad traería consigo consecuencias en el mercado de trabajo, mejorando los ingresos y motivando una vida laboral más larga, a la vez que incentivaría el ahorro para la jubilación.

El método se explicitaría aumentando el nº de años de cotización que se toman para el cálculo de la base reguladora con una propuesta muy recurrente y ya habitual en países de nuestro entorno como es extender el período a la totalidad de la vida laboral. El efecto, aún así, es limitado.

También se podría reducir el porcentaje de pensión al que da derecho el período mínimo de cotización, actualmente establecido en el 50% de la base reguladora o incrementar el nº de años necesarios para tener acceso al 100% de la misma, si bien hay que indicar que en el 2011 ya se hicieron más exigentes esos requisitos.

Asimismo se podrían incrementar el nº de años necesarios para tener derecho a una pensión contributiva (actualmente 15 años).

Otro modo de controlar el gasto sería retrasando la edad real de jubilación. Tras las últimas reformas, la edad legal se ha establecido en 67 años pero la efectiva está alrededor de los 64, debido a las jubilaciones anticipadas. La justificación sería tanto el aumento de la longevidad y las menores necesidades físicas requeridas en la mayoría de los trabajos, como el retraso en el ingreso en la vida laboral de las actuales generaciones de jóvenes. Es una medida potente en términos de reducción de gasto. Como ejemplo, ampliar la edad efectiva de jubilación a los 70 años permitiría reducir entre 2 y 4 puntos el gasto en pensiones sobre el PIB en el 2050.

En el caso de que permaneciese el criterio de revalorizar las pensiones en función de la inflación (IPC) otro método de ajuste sería utilizar un índice de precios de referencia

elaborado mediante una cesta representativa más ajustado al poder adquisitivo de los pensionistas.

Esta batería de propuestas de posibles reformas para el control del gasto se podrían aplicar sin que fuese necesario modificar el actual modelo de nuestra Seguridad Social, basado en el sistema de reparto.

Una opción diferente sería la introducción del sistema de cuentas individuales notariales de contribución definida, el cual tiene una serie de efectos que resumimos a continuación:

- Facilita una relación más directa entre cotizaciones y pensiones de los ciudadanos.
- Aminorara el efecto negativo en la cuantía de la pensión de una reducción en las cotizaciones en edades próximas a la jubilación.
- Otorga una mayor transparencia en el cálculo de la cuantía de las pensiones, incentivando la oferta de trabajo y el ahorro complementario. La prestación se calcula como la anualidad correspondiente a las cotizaciones acumuladas y la esperanza de vida en el momento de la jubilación por lo que intrínsecamente ya se introduce un factor de sostenibilidad siendo compatible con el mantenimiento de importes mínimos y máximos en las pensiones para la distribución intrageneracional que se pretenda.

6.2 Mejora en las fuentes de financiación:

Si se pretende mantener la tasa de sustitución del sistema lógicamente se deben obtener ingresos adicionales lo que se puede llevar a cabo de dos modos:

- Incrementando las transferencias intergeneracionales que marca nuestro sistema de reparto mediante un notable aumento del tipo efectivo de las cotizaciones sociales.
- Asignando otros impuestos a la financiación del sistema.

La primera opción, aún con efectos positivos sobre el déficit del sistema (aumenta ingresos sin aumentar gastos), plantea el inconveniente de que, en una economía globalizada, la elevación de las cotizaciones resta eficiencia económica. El incremento del coste laboral podría provocar un aumento del desempleo y/o una reducción de los salarios.

Un modo de aumentar las cotizaciones sociales sin variar los tipos sería eliminar los topes salariales (máximos y mínimos) tanto de las bases de cotización como de las bonificaciones, con lo que la recaudación por cotizaciones estaría ligada al incremento de los salarios nominales. Actualmente esta relación no se da para todos los tramos de

renta por la existencia de los citados topes que, aún actualizándose según la inflación prevista, ésta suele estar por debajo de la subida de los salarios nominales.

De esa forma se igualarían el tipo efectivo y el tipo legal de las cotizaciones sociales (28,3%) aumentando aproximadamente en 8 puntos porcentuales el primero de ellos si bien como aspecto negativo incrementaría los costes laborales con su posible repercusión en el empleo y la productividad.

Otro de los efectos sería la elevación del gasto futuro en pensiones al aumentar las bases reguladoras, algo que se podría contrarrestar permaneciendo constante la pensión máxima lo que por otra parte provocaría la reducción de la tasa de sustitución y la contributividad para los ciudadanos con derechos de pensión por encima de la pensión máxima. Estas derivadas contradicen las recomendaciones del Pacto de Toledo.

También podrían obtenerse ingresos adicionales reduciendo las bonificaciones y exenciones a las cotizaciones sociales, máxime cuando parece demostrado que su efectividad para incentivar la contratación es poco relevante.

Por otra parte, la separación de las fuentes de financiación del sistema facilita discernir entre sistema contributivo de pensiones, sufragado mediante cotizaciones, y sistema no contributivo, soportado en aportaciones del Estado (impuestos).

En consecuencia, una de las principales opciones para aumentar los ingresos del sistema es utilizar los impuestos generales, lo que en Francia se denomina CSG (contribución social generalizada) cuyo objetivo es financiar el gasto social con las pensiones como principal partida. Se abona por la totalidad de contribuyentes incluidos pensionistas y rentistas de capital como complemento en el impuesto sobre la renta.

Otra posibilidad sería considerar como pensiones contributivas sólo las de jubilación por lo que el resto, como viudedad y orfandad, se financiarían con impuestos generales. Lógicamente ello implicaría bien el incremento de tributación general, bien la reducción de gasto en otras partidas presupuestarias.

En ese sentido, los probables superávits del sistema contributivo se podrían mantener en el propio sistema incrementando el Fondo de Reserva.

Bien es cierto que la utilización de impuestos para financiar las pensiones diluye el modelo de reparto de nuestro sistema de Seguridad Social, su contributividad y su consecuente solidaridad intergeneracional. Al generalizarse este aumento de impuestos entre toda la población (incluidos pensionistas) podría darse la paradoja de que esta carga cayera sobre los mismos cuyas pensiones se desea proteger, lo cual equivaldría a una reducción en la tasa de sustitución.

Otra opción de financiación sería el aumento de la imposición indirecta, cuyo principal exponente es el IVA. Es una de las alternativas preferidas por muchos expertos por su

eficiencia y porque en España seguimos manteniendo unos tipos más reducidos que en países de nuestro entorno, si bien se trata de un impuesto no progresivo que por lo tanto grava lo mismo a las rentas altas que a las bajas.

6.3 Ahorro:

Se trata de adicionar a los recursos del sistema público de pensiones el capital acumulado mediante la compra de activos financieros de modo que ese ahorro complemente la futura pensión pública.

Es una fórmula utilizada en muchos países complementando el pilar público de reparto con el pilar de capitalización.

Es un sistema poco ligado a la evolución demográfica pero sensible a entornos inflacionistas o de volatilidad en los mercados financieros.

7. Planificación financiera para la jubilación: previsión complementaria privada

7.1 Los 3 pilares del sistema de pensiones:

El modelo de prestaciones sociales se fundamenta en la teoría de los 3 pilares del denominado Código de Lovaina, tal y como se define en la publicación “Sistemas de pensiones, seguridad social y sistemas complementarios: medidas para impulsar los planes de pensiones”, Fundación Inverco (2017):

- Primer Pilar: Se corresponde con la Seguridad Social. Nivel básico, universal, independientemente de que se hayan realizado cotizaciones o no para una determinada cobertura. Se basa en el principio de solidaridad social por el que resulta necesario proteger a la totalidad de la población frente a necesidades o atenciones mínimas indispensables, sea cual sea la carrera laboral de los protegidos. Se financiaría con impuestos a cargo de los Presupuestos Generales del Estado y con cotizaciones sociales en el caso de pensiones públicas contributivas.
- Segundo pilar: de carácter profesional, sistemas complementarios de pensiones colectivos ligados a un contrato laboral o una actividad profesional. Son generalmente creados por las empresas (planes de pensiones de empleo), realizando aportaciones en beneficio de sus trabajadores que también pueden aportar.
- Tercer pilar: de pensiones individuales, facultativo y libre, en el que cada ciudadano, protegido o no por los pilares anteriores, puede constituir un ahorro voluntario para la jubilación generalmente mediante la suscripción de productos de previsión complementaria ofrecidos básicamente por entidades aseguradoras. Destacan los planes de pensiones individuales a los que el propio ciudadano realiza aportaciones.

Al contrario que en otros países europeos, la implantación de sistemas de ahorro complementarios en España es todavía escasa por los siguientes motivos:

- La tasa de sustitución de nuestro sistema público, como indicábamos anteriormente, es elevada comparativamente, lo que ha provocado que los futuros pensionistas no sintieran la necesidad real de complementar su pensión pública, es decir, no existe suficiente cultura de previsión-ahorro.
- La escasa información, también referida anteriormente, de la que dispone la ciudadanía respecto a la cuantía de su pensión futura.
- La excesiva regulación jurídica de los productos privados complementarios de ahorro y su escasa incentivación, comenzando por la fiscal.

Las medidas que se han ido implementando en las últimas reformas legales de nuestro sistema inciden en la paulatina reducción de la tasa de sustitución y, aunque ya aprobado, falta por desarrollar reglamentariamente y realizar la comunicación a los trabajadores sobre el importe estimado de su jubilación así como reflejar en nómina la información del total de las cotizaciones (incluida la del empresario).

Por el contrario, no se han tomado medidas respecto a la potenciación de los Planes de Pensiones y particularmente en lo referido a los de empleo (2º Pilar), a pesar de las recomendaciones en ese sentido del Pacto de Toledo.

En consecuencia los Planes de Empleo solo cubren aproximadamente al 12% de la población ocupada (9% excluyendo funcionarios) y en todo caso con una fuerte concentración en grandes empresas cuando el 90% de la estructura empresarial de nuestro país se fundamenta en Pymes.

Es más, la reforma fiscal de 2014 no ha previsto ningún estímulo fiscal a los sistemas privados de previsión, reduciendo incluso hasta los 8.000 € los límites de aportación a planes y acotando el marco temporal de aplicación del régimen transitorio de reducción del 40% en prestaciones en forma de capital correspondientes a aportaciones anteriores al 2007, en un contexto de necesidad de mayor recaudación para poner freno al déficit público.

7.2 Productos de previsión-ahorro complementarios:

Existen en la industria aseguradora-financiera una serie de productos adecuados tanto para la fase de acumulación del ahorro con el objetivo de constituir un capital que complemente en el futuro nuestra pensión pública, como para la fase de cobro de esa pensión privada como se puede comprobar en la publicación “Una hoja de ruta para las pensiones. Ahorrar suficiente, de manera adecuada y con criterio”, Insurance Europe aisbl (2017).

En el primer caso podríamos hablar de productos con rentabilidad garantizada en los que el contratante no asume ningún riesgo de inversión, productos con participación en

beneficios que garantizan una rentabilidad mínima más una variable en función del rendimiento real de las inversiones, productos de seguro de vida-mixtos, que combinan riesgo con ahorro, etc.

Como hemos referido a lo largo del este trabajo nos referiremos a soluciones para complementar la pensión de jubilación, pero no podemos olvidar la existencia de productos de vida riesgo puros (pago de un capital por fallecimiento o invalidez) que complementarían en su caso pensiones publicas tales como las de incapacidad, viudedad u orfandad.

Tampoco podemos olvidar que muchos ciudadanos optan por otras formas de complementar sus ingresos futuros como pueden ser la inversión en vivienda, en fondos de inversión, en Bolsa, etc. siendo todos ellos, y dependiendo del perfil inversor del interesado, instrumentos válidos dentro de sus distintos niveles de riesgo.

Analizaremos a continuación los más significativos productos de ahorro que ofertan entidades financieras y aseguradoras con especial incidencia en su fiscalidad, como se explicita en la publicación "Manuel Práctico de Fiscalidad de productos de previsión individual", Instituto santalucia (2018).

Obviamente no se trata de una relación exhaustiva puesto que podríamos añadir otros de gran penetración en el mercado.

Por ejemplo los que habitualmente las aseguradoras denominan Planes de Jubilación que no son más que sistemas de ahorro sistemático con liquidez casi siempre a partir del 2º año y con un tipo de interés mínimo garantizado, sin repercusión fiscal en la fase de acumulación y con tratamiento de Rendimiento de Capital Mobiliario cuando se cobran.

O los denominados PPA (Planes de Previsión Asegurados) que comparten la totalidad de características de los Planes de Pensiones (incluida la fiscalidad) con el matiz de garantizar un tipo mínimo de interés por lo que se instrumentan a través de un contrato de seguro.

- Planes Individuales de Ahorro Sistemático (PIAS):

Se trata de seguros de vida-ahorro individuales con prestación diferida en forma de renta vitalicia.

Sus características son:

- Tomador=Asegurado=Beneficiario.
- Aportaciones limitadas a 8.000 € anuales y 240.000 € a lo largo de toda la vida del producto.
- Un mismo asegurado puede suscribir varios PIAS por lo que estos límites serán conjuntos.

- Período de acumulación mínimo: más de 5 años.

Con estas condiciones la ventaja fiscal de los PIAS radica en que la rentabilidad obtenida en el período de acumulación está exenta de tributación por IRPF. Por otra parte la renta diferida que se constituya únicamente genera Rendimiento de Capital Mobiliario en la cuantía resultante de aplicar el coeficiente de integración que corresponda en función de la edad del rentista:

Menos de 40 años: 40%
Entre 40 y 49 años: 35%
Entre 50 y 59 años: 28%
Entre 60 y 65 años: 24%
Entre 66 y 69 años: 20%
Más de 69 años: 8%

Durante el período de ahorro los PIAS son líquidos por lo que el tomador del seguro puede solicitar rescates totales o parciales que tributarán como cualquier cobro de capital procedente de un seguro de vida, es decir, por el rendimiento de capital mobiliario generado (la diferencia entre importe percibido y aportaciones realizadas).

Deberá estarse atento en el caso de rescates parciales puesto que influyen en la duración mínima de la póliza exigida para la exención antes comentada, teniendo en cuenta que siempre se consideran rescatadas las primas más antiguas (FIFO). Por lo tanto se conservará la ventaja fiscal si entre el momento de constitución de la renta y la fecha de pago de la primera prima no rescatada han transcurrido más de 5 años.

Si el rescate se solicita una vez que se ha comenzado a cobrar la renta, el rendimiento se calcula mediante el método extinción de rentas, lo que supone la pérdida de la exención:

Rendimiento de Capital Mobiliario = Rentas percibidas hasta la extinción (+) Importe percibido en la extinción (-) Primas satisfechas (-) RCM ya integrados.

Se pueden movilizar PIAS entre distintas aseguradoras sin repercusión fiscal para el tomador.

- Planes de Ahorro a Largo Plazo (PALP):

Disponen de dos modalidades: Seguro Individual de Ahorro a Largo Plazo (SIALP) o Cuenta Individual de Ahorro a Largo Plazo (CIALP).

Se trata de contratos suscritos entre el ciudadano y una Entidad Aseguradora (SIALP) o de crédito (CIALP) con las siguientes características:

Las aportaciones deben instrumentarse a través de sucesivos SIALP o CIALP. Es decir, el suscriptor de estos productos sólo podrá ser titular, de forma simultánea, de un PALP, sea cual sea la modalidad del mismo.

El inicio del PALP tendrá lugar en el momento en que se abone la primera prima o se ingrese la primera aportación. La extinción del PALP tendrá lugar cuando el suscriptor realice cualquier disposición o incumpla el tope de aportaciones establecido para este producto.

Para el caso concreto del SIALP, no se considerará disposición anticipada si en el momento de su vencimiento la Compañía Aseguradora, siguiendo instrucciones del asegurado, asigne la totalidad de la cuantía de la prestación a la suscripción de un nuevo SIALP con esa misma Entidad, con lo que se conservaría la antigüedad de la primera póliza.

Las aportaciones están limitadas a 5.000 € anuales.

Las entidades que comercializan estos productos de ahorro están obligadas legalmente a garantizar la devolución de, al menos, un 85% del capital que el usuario ha invertido en él.

Sólo se puede disponer del ahorro en forma de capital, es decir, de una sola vez, por lo que no resultan factibles las disposiciones o rescates parciales o rentas.

Tomador=Asegurado= Beneficiario (salvo caso de fallecimiento).

Se podrán realizar movilizaciones o traspasos de los derechos económicos (SIALP) o de los fondos acumulados (CIALP) entre entidades sin que ello signifique disposición anticipada.

Los rendimientos de capital mobiliario positivos (rentabilidad) procedentes de los SIALP o CIALP, cuando no se hubiera realizado disposición del capital antes de finalizar el 5º año desde su apertura, quedarán exentos de tributación en IRPF.

Si se extingue el CIALP o el SIALP por disposición del capital antes del 5º año, la rentabilidad obtenida tributará como rendimiento de capital mobiliario sujeto a retención.

Los rendimientos negativos, independientemente del plazo de vigencia del producto, se integran en IRPF minorando la renta del ahorro.

- Planes de pensiones:

Es un producto de ahorro previsión a largo plazo que, a través de aportaciones periódicas y/o extraordinarias permite constituir, poco a poco, un capital que nos sirva para complementar la pensión pública de jubilación. No se trata de un seguro.

Los planes de pensiones definen el derecho de las personas, a cuyo favor se constituyen, a percibir rentas o capitales por jubilación, incapacidad permanente, dependencia y fallecimiento.

Se constituyen voluntariamente y sus prestaciones no son sustitutivas de aquellas a las que se pudiera tener derecho en el régimen correspondiente de la Seguridad Social, teniendo, en consecuencia, carácter privado y complementario o no de aquéllas.

Uno de los factores clave que diferencia a los planes de pensiones de otros instrumentos de ahorro-previsión privados complementarios a largo plazo, es su fiscalidad, cuyas características principales definimos a continuación:

- Aportaciones:

El importe de las aportaciones realizadas a planes de pensiones a lo largo del ejercicio fiscal reduce la base imponible general del IRPF con un límite que será el menor entre estas dos cantidades:

- ✓ 8.000 €.
- ✓ 30% de los rendimientos netos del trabajo personal y/o de actividades económicas.

Se trata de un límite conjunto para todas las aportaciones o primas realizadas a todos los sistemas de previsión social que reducen la base imponible.

La cantidad máxima que un contribuyente podrá aportar en un año al conjunto de todos estos productos, incluidas las aportaciones que pueda recibir como partícipe de un plan de empleo, será de 8.000 €.

El exceso de aportación (dentro del límite de 8.000 €) que no haya podido ser deducido en el ejercicio como consecuencia de la aplicación del tope de reducción fiscal antes comentado, podrá reducir la base imponible en los cinco ejercicios siguientes.

- Prestaciones:

Las prestaciones de planes de pensiones, sea cual sea la contingencia de que se trate, incluido fallecimiento, o si se deben a un supuesto excepcional de liquidez (paro de larga duración, enfermedad grave), tributarán siempre como rendimiento del trabajo en IRPF.

En consecuencia, están sujetas a retención y se integran en la base imponible general, tributando según la escala de gravamen progresiva del mismo.

Por otra parte la Ley 26/2014 conserva el régimen transitorio que en su día incorporó la Ley 35/2006 para las prestaciones derivadas de planes de pensiones contratados antes del 1 de enero de 2007, por el que se facilita la aplicación de una reducción del 40% a la parte de prestación del plan que corresponda a aportaciones realizadas antes de esa

fecha con la condición de que se cobre en forma de capital, pero incluyendo un límite temporal:

- ✓ Si la contingencia se produce antes del 2011, 8 años desde que acaeció con fecha límite 31/12/2018.
- ✓ Si la contingencia es posterior a 2011 y anterior a 2015, 8 años desde que se produjo.
- ✓ En contingencias sucedidas en 2015 y posteriores, dos años.

6. Conclusiones

El sistema de Seguridad Social español debe garantizar, según indica nuestra propia Constitución, un paraguas protector que garantice el bienestar social ante las situaciones de desamparo en las que, por diversos motivos, se puede encontrar un ciudadano español.

Las diferentes prestaciones que hemos definido se financian según un modelo de reparto que actualmente se encuentra en dificultades debido al desequilibrio entre ingresos y gastos causado fundamentalmente por la evolución demográfica y la crisis económica.

Se han analizado situaciones en otros países con parecidas o diferentes circunstancias y los distintos modelos aplicados (reparto, capitalización, cuentas nocionales...), así como las reformas que han ido implementando.

También hemos contrastado la desconfianza de la opinión pública española ante la suficiencia y sostenibilidad del sistema en el futuro e incidido en los factores desequilibrantes ya comentados.

El eje central para la revisión del modelo en nuestro país es el denominado Pacto de Toledo nacido en 1995, foro en el que confluyen opiniones técnicas y políticas para la definición de medidas a desarrollar, alguna de las cuales ya han tenido su plasmación en la realidad mediante la publicación de diferentes reformas legislativas inspiradas en las recomendaciones del Pacto.

A partir de ahí, se han analizado posibles métodos para equilibrar las cuentas de la Seguridad Social y la idoneidad de complementar las prestaciones públicas con los denominados 2º y 3º pilar del sistema: previsión colectiva y previsión individual privadas.

En definitiva, si algo resulta evidente, es que la situación del sistema de pensiones, y concretamente refiriéndonos al caso español, está desde hace muchos meses situada en el centro del debate social, político, económico y mediático del país.

La enorme cantidad de información que sobre la cuestión de las pensiones se produce diariamente y las distintas fuentes de la misma, hace complicado extraer ideas o soluciones claras debido a la mezcla, en ocasiones interesada, de factores técnicos (coyuntura económica, demografía...) y factores político-sociales (gobierno, oposición, sindicatos...).

Partiendo de un análisis global de todos los inputs referidos definimos una serie de conclusiones y recomendaciones propias:

1.- La realidad demográfica del país, incremento de esperanza de vida y disminución drástica de la natalidad, es decir, la inversión de la pirámide demográfica, es de muy difícil reversión a corto e incluso a medio plazo.

Por pura lógica mejorar la longevidad debe seguir siendo objetivo de cualquier sociedad avanzada y, en cuanto al factor que sí podría mejorar la financiación, el incremento de la natalidad, se necesitan cambios a nivel de mercado laboral, retribuciones, conciliación, modelo productivo, políticas de apoyo a la familia, etc. cuya implementación es lenta, costosa y con resultados a largo plazo. Ello no debería ser obstáculo para empezar aplicarlos lo antes posible.

2.- Debemos ser conscientes de que el sistema, en su concepción inicial, estaba diseñado para una situación demográfica radicalmente diferente a la actual, con menor número de pensionistas que cobraban durante menor tiempo su pensión y con mayor nº de cotizantes. Por lo tanto, sí o sí, ha de sufrir reformas para adaptarse a la nueva situación.

3.- Si no se opta por incrementar notablemente las cotizaciones o los impuestos por sus repercusiones en el mercado de trabajo, consumo, inversión, etc. es inevitable que se vea rebajada paulatinamente la tasa de sustitución que, por otra parte, es la más alta de los países de nuestro entorno.

4.- Los métodos para rebajar dicha tasa son múltiples y variados pero los más razonables parecen el incremento de la edad legal de jubilación, introducir cada vez más trabas a las jubilaciones anticipadas, incentivar económicamente la prolongación de la vida laboral y contemplar la totalidad de la vida laboral para el cálculo de la base reguladora.

5.- Para asumirlos sería necesaria una paulatina concienciación social, basada en una información transparente que facilitara decisiones de ahorro a largo plazo. De inmediato debe procederse a remitir la prometida información a los cotizantes sobre el importe estimado de su pensión cuando se jubilen.

6.- El ahorro privado debe incentivarse con estímulos fiscales y un diseño de los instrumentos de ahorro que los haga atractivos para el ahorrador (seguridad, rentabilidad, liquidez, etc.)

7.- La dificultad para el ahorro en nuestro país se ve agravada por una media salarial baja en comparación con países con un 2º y 3º pilar mucho más desarrollado, debido a un modelo productivo de bajo valor añadido con preponderancia de sectores como el de la construcción o la hostelería.

8.- Un importante campo de mejora y una asignatura pendiente de la economía española es nuestro nivel de desempleo que prácticamente duplica a la media europea. Simplemente con acercarnos a ella las cuentas de nuestra Seguridad Social mejorarían notablemente por el aumento de cotizantes, tal y como sucedió en la época de superávit (2000-2008) cuando llegamos a alcanzar más de 20 millones de afiliados.

9.- Si se opta por elevar cotizaciones y/o impuestos, sería necesario definir sobre qué variables se actúa (Cotizaciones del empresario, cotizaciones del trabajador, IRPF, IVA...), en función de su equidad social, efecto redistributivo y menor impacto para el desarrollo económico. Y asimismo determinar qué prestaciones se sufragan con cotizaciones y cuáles con impuestos.

10.- La vinculación de la subida de las pensiones al IPC tensiona aún más la cuentas de la Seguridad Social, pero no hacerlo pone en entredicho la suficiencia de las mismas, además del coste político que representa para el partido en el Gobierno.

11.- La utilización electoral y demagógica de las pensiones es moneda habitual en el ámbito político-sindical, cayendo habitualmente aquellos partidos que no ostentan la responsabilidad del gobierno en la práctica de prometer prestaciones sin explicar cómo se pueden financiar.

12.- Dado que ninguno de los modelos (reparto, capitalización, cuentas nocionales...) ha demostrado ser la panacea, la mejora del sistema debe provenir de un modelo híbrido que, en el caso español, combine el reparto con la capitalización.

13.- La capitalización tanto puede ser de gestión pública (cuentas nocionales) como privada (seguros de ahorro-jubilación, planes de pensiones, etc.)

14.- En definitiva, la propuesta sería, comenzando desde ya, la implantación paulatina, progresiva y simultánea de todas las medidas comentadas: reducción de la tasa de sustitución por los métodos descritos, implementación de sistemas complementarios de capitalización, cambio de modelo productivo, políticas de apoyo a la natalidad, mejora del mercado de trabajo e información al futuro pensionista.

Bibliografía

Banco de España. Dirección General del Servicio de Estudios (2009): “La Reforma del Sistema de Pensiones en España”.

CIS Centro de Investigaciones Sociológicas (2018): “Barómetro de mayo 2018. Estudio nº 3213”.

Constitución Española (1978).

Decreto Legislativo 1/1994 por el que se aprueba el texto refundido de Ley General de la Seguridad Social (1994).

Decreto-Ley 5/2013 de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo (2013).

Fundación Inverco (2017): “Sistemas de pensiones, seguridad social y sistemas complementarios: medidas para impulsar los planes de pensiones”.

Fundación Mapfre. More than research group (2016): “Encuesta: La opinión pública de los españoles sobre el sistema de pensiones”.

Hernández, P., Jimeno, J.F., y Ramos, R (2017): “El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma. Documentos ocasionales. Nº 1701”.

Insurance Europe aisbl (2017): “Una hoja de ruta para las pensiones. Ahorrar suficiente, de manera adecuada y con criterio”.

Instituto Nacional de Estadística- INE (2018). Enlace: www.ine.es

Instituto santalucia (2017): “Pensiones en transición. Un panorama internacional de los retos que afrontan los sistemas de pensiones”.

Instituto santalucia (2018): “Manual Práctico de Fiscalidad de productos de previsión individual”.

Ley 193/1963 sobre Bases de la Seguridad Social (1963).

Ley 24/1972 de Financiación y Perfeccionamiento de la Acción Protectora del Régimen General de la Seguridad Social (1972).

Ley 26/1990 por la que se establecen en Seguridad Social prestaciones no contributivas (1990).

Ley 24/1997 de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social (1997).

Ley 35/2002 de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible (2002).

Ley 28/2003 reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (2003).

Ley 35/2006 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (2006).

Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres (2007).

Ley 20/2007 del Estatuto del trabajo autónomo (2007).

Ley 40/2007 de medidas en materia de Seguridad Social (2007).

Ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización de la Seguridad Social (2011).

Ley 23/2013 reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social (2013).

Ley 26/2014 por la que se modifican la Ley 35/2006 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004 de 5 de marzo, y otras normas tributarias (2014).

Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España (2018). Normativa o enlace: www.seg-social.es

Ministerio de Trabajo e Inmigración. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones (2011): “Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo. Colección Seguridad Social nº 35”.

Ruesga, S.M. (2012): “Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España. Resumen ejecutivo”. Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España.