

# EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

**Pablo Hernández de Cos**  
**Director General**

Congreso de los Diputados

Madrid, 17 de septiembre de 2017

# INTRODUCCIÓN



**El sistema público de pensiones español se enfrenta a importantes retos tanto en el corto como en el largo plazo.**

- El déficit de la Seguridad Social creció hasta el 1,7% del PIB en 2016, en contraste con el superávit promedio del 1,2% del PIB en los años previos a la crisis.
- El aumento de la esperanza de vida y la jubilación de los *baby boomers* presionarán al alza el gasto en pensiones durante las próximas décadas.

**Estos desafíos motivaron la aprobación de reformas en 2011 y 2013.**

**Esta presentación tiene como objetivo contribuir al debate sobre la situación del sistema de pensiones mediante el análisis de:**

- La evolución reciente.
- Las previsiones y retos hacia el futuro.

***Para más detalle, véase documento ocasional del Banco de España nº 1701***

*<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/17/Fich/do1701.pdf>*



**Características básicas del sistema**

**Evolución reciente y situación actual del sistema de pensiones**

**Proyecciones de largo plazo**

**Líneas generales de reforma**



**Sistema de reparto:** las prestaciones a las cohortes pasivas se financian mediante las cotizaciones de las cohortes activas.

**Modalidades:**

1) **contributiva obligatoria:** financiada con cotizaciones sociales; la cuantía de la prestación contributiva se calcula en función del historial laboral (sistema contributivo de **prestación definida**).

2) **asistencial:** financiada con impuestos generales; las prestaciones las reciben las personas con niveles de renta por debajo de unos umbrales

**Bases de cotización (salarios) y cuantía de las pensiones están sujetas a unos niveles mínimos y máximos.**

**Tipos de pensión:** jubilación, viudedad, orfandad y en favor de familiares, incapacidad permanente.

**Gasto en pensiones privadas (individuales y de empleo) es muy reducido (0,3% del GDP).**

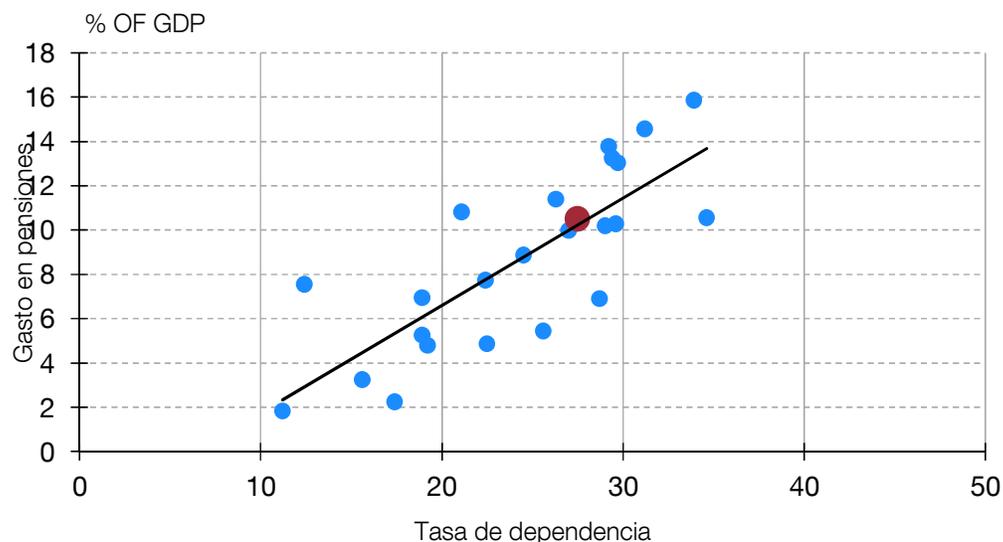
# EL SISTEMA DE PENSIONES EN TÉRMINOS RELATIVOS



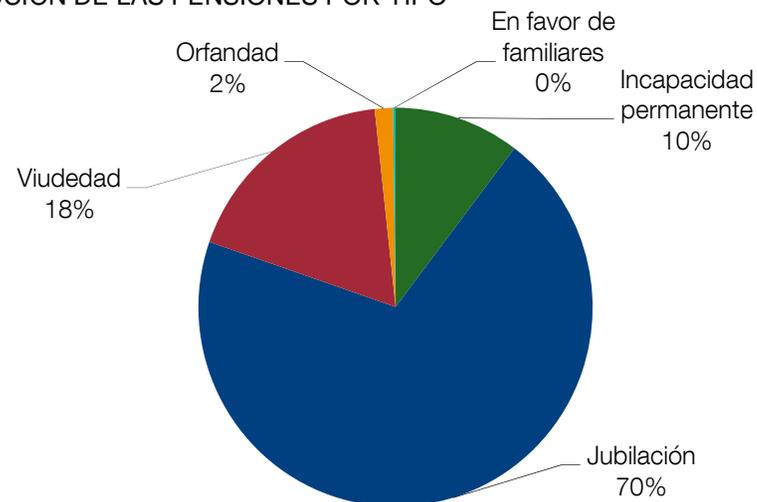
**El gasto público en pensiones representa alrededor del 11% del PIB, 2 pp por encima de la media (comparable) de la OCDE.**

**Si se controla por la tasa de dependencia (27,5% en España vs 25,2% in la OCDE), el tamaño es similar.**

GASTO EN PENSIONES Y TASA DE SUSTITUCIÓN (2011)



DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES POR TIPO



Nota: Los países con pensiones privadas por encima del 2,5% del PIB se han excluido. La muestra incluye: AUT, BEL, CHL, CZE, EST, FIN, FRA, DEU, GRC, HUN, ISR, ITA, KOR, LUX, MEX, NZL, NOR, POL, PRT, SVK, SVN, ESP, and TUR.

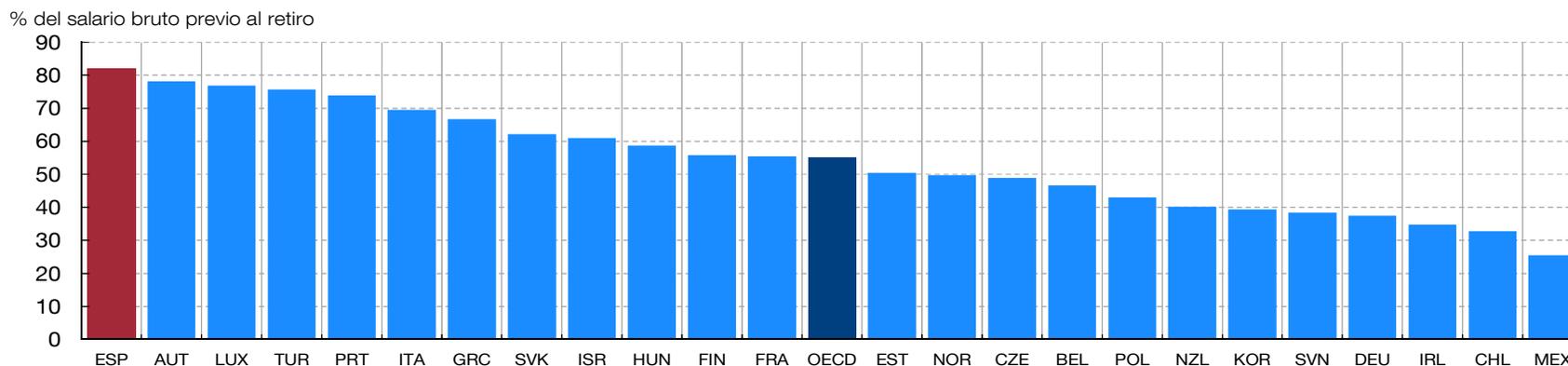
# LAS TASAS DE SUSTITUCIÓN SON RELATIVAMENTE ELEVADAS



La tasa a la que se acumulan los derechos de pension en España es relativamente elevada cuando se compara con la media de la OCDE (1,82% vs 1,34%).

El número de años que se toman en cuenta para calcular la pension es 20 (25 en 2022), mientras que en la mayoría de los países se toma la totalidad de la vida laboral.

TASAS DE SUSTITUCIÓN DE LAS PENSIONES BRUTAS (2014)



La relación entre pensión inicial y ultimo salario es relativamente elevada (82,2% vs 55,2% en la OCDE).

De acuerdo con el Informe de Envejecimiento de la CE, la relación entre la pension media y la remuneración media de la economía es también elevada: 59,7% vs 46,2% en el área del euro.

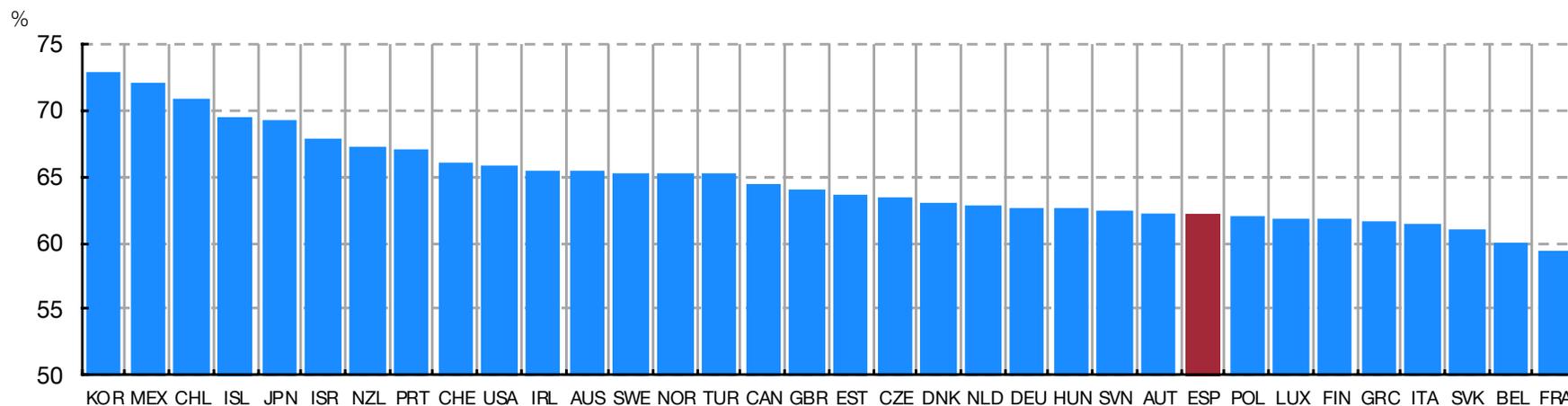
# LA EDAD DE SALIDA DEL MERCADO DE TRABAJO ES REDUCIDA



La edad efectiva de salida del mercado de trabajo (62,2 años) es baja en relación con la media de la OCDE (64,6) a pesar de una edad legal de jubilación que se sitúa por encima de la media (65 años en 2011, 67 en 2027; vs 64 en la OCDE).

La expectativa del número de años en la jubilación se sitúa por encima de 20 (vs 17,6 en la OCDE).

EDAD EFECTIVA DE SALIDA DEL MERCADO DE TRABAJO (2014)



FUENTE: Pensions at a Glance (OCDE). La edad efectiva de salida del mercado de trabajo es la edad media de salida estimada durante un periodo de 5 años a partir de las tasas de participación por cohortes. Los datos corresponden a los hombres. De acuerdo con la Seguridad Social, la edad media de las altas de jubilación de los hombres en 2016 fue de 63,8 años.

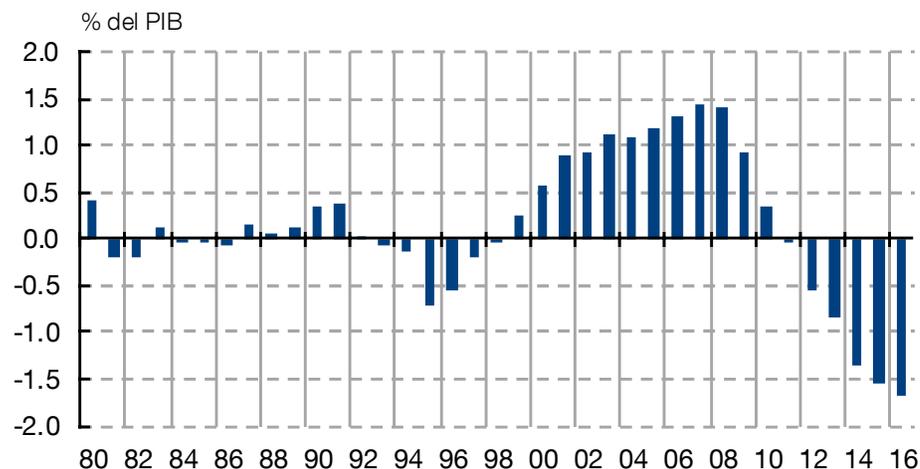
# EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SALDO DEL SISTEMA Y DEL FONDO DE RESERVA



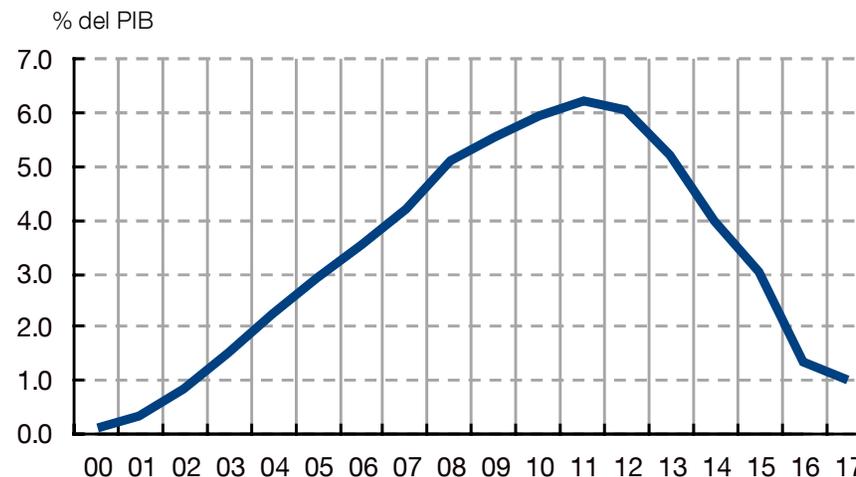
Las cuentas de la Seguridad Social registraron déficits crecientes a partir del año 2011 hasta alcanzar el 1,7% del PIB en el año 2016.

La dotación del fondo de reserva ha caído más de un 80% desde el máximo alcanzado en 2011, situándose a mediados de 2017 en torno al 1,0% del PIB.

1 SALDO NO FINANCIERO DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL



10 EVOLUCIÓN DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL (HASTA JULIO 2017)

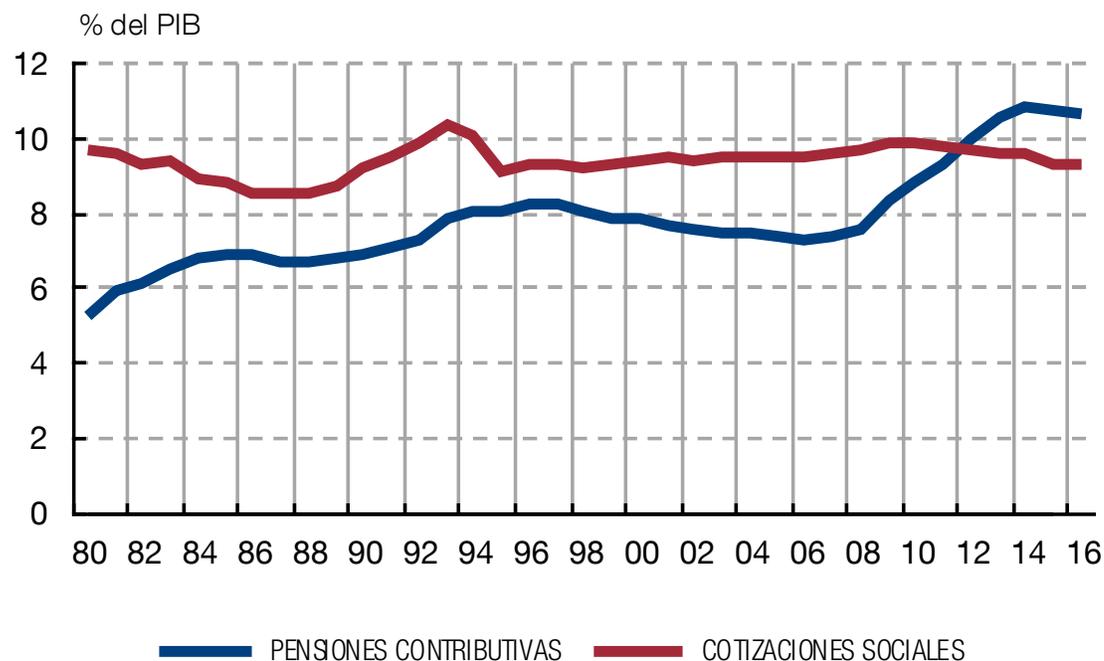


# EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SALDO PRESUPUESTARIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL



**El deterioro del saldo de la Seguridad Social es el resultado de un aumento significativo del gasto en pensiones contributivas en porcentaje del PIB y una ligera caída de la ratio de ingresos sobre el PIB.**

INGRESOS POR COTIZACIONES Y GASTO EN PENSIONES



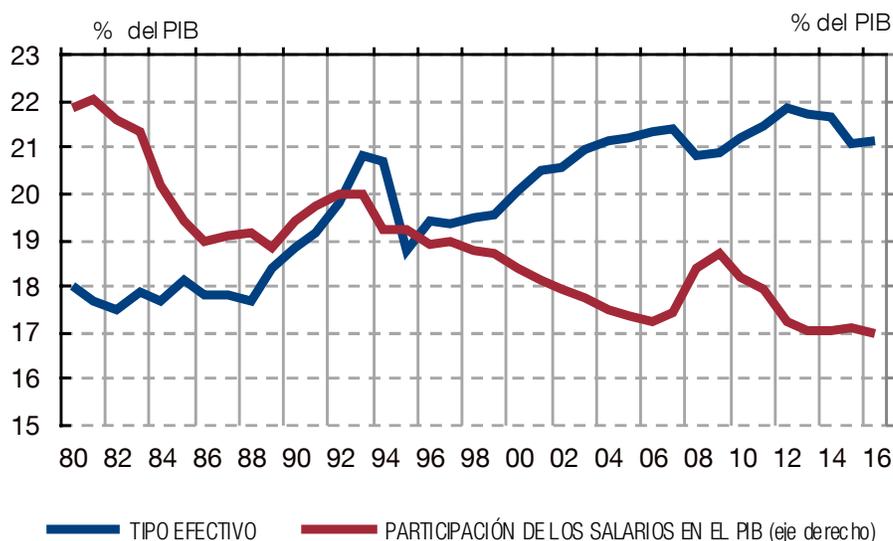
# EVOLUCIÓN DE LAS COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL



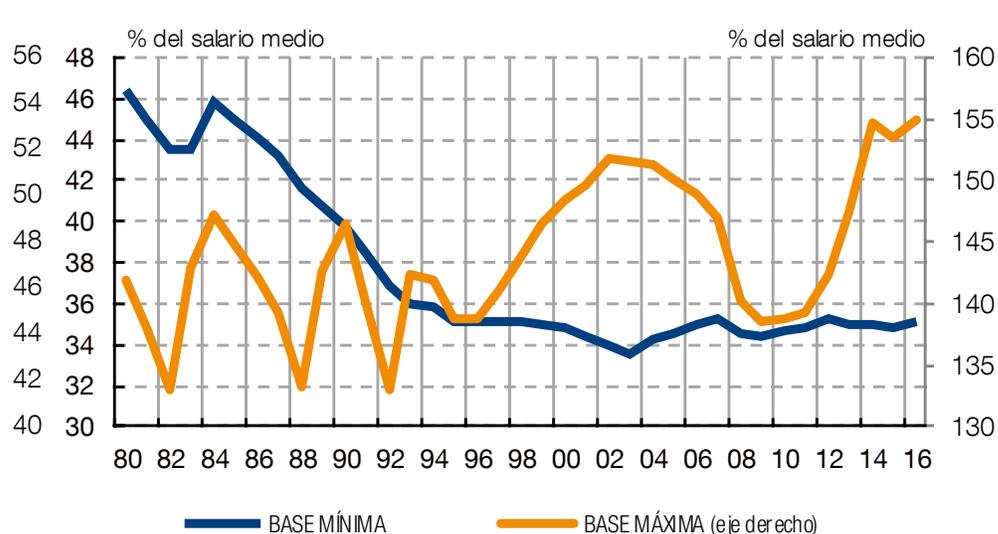
$$\frac{\text{Cotizaciones sociales}}{\text{PIB}} = \text{tipo efectivo} * \frac{\text{salarios}}{\text{PIB}}$$

**La caída de la participación de los salarios en el PIB se ha visto compensada por un aumento del tipo efectivo, debido en parte al incremento de la base máxima de cotización con respecto al salario medio.**

DETERMINANTES DE LAS COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL



BASES DE COTIZACIÓN MÁXIMAS Y MÍNIMAS



FUENTES: Seguridad Social y Cuentas Nacionales.

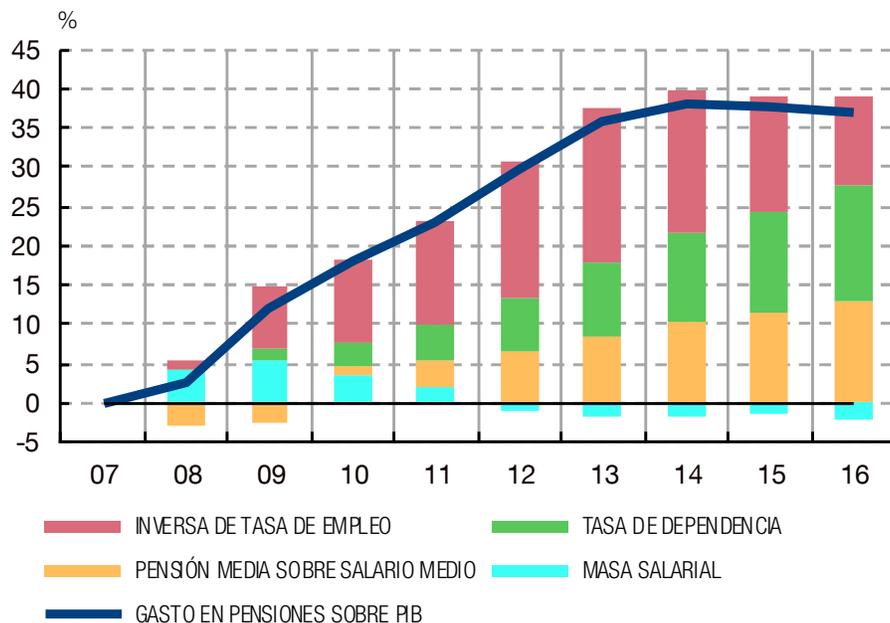
# LA EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PENSIONES



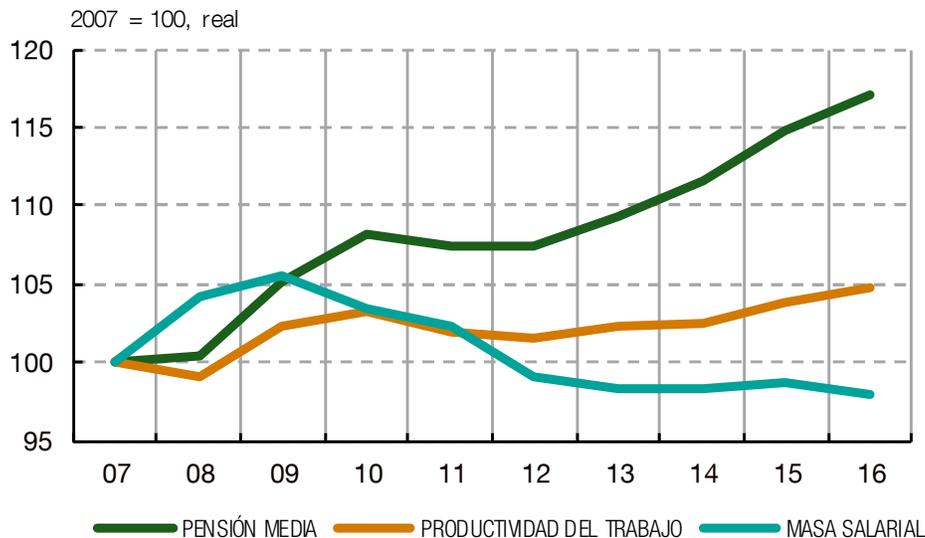
$$\frac{\text{gasto en pensiones}}{\text{PIB}} = \underbrace{\frac{\text{n pensiones}}{\text{población}}}_{\text{Tasa de dependencia}} * \underbrace{\frac{\text{población}}{\text{n empleados}}}_{\text{Inversa tasa de empleo}} * \underbrace{\frac{\text{pensión media}}{\text{salario medio}}}_{\text{Tasa de sustitución}} * \underbrace{\frac{\text{masa salarial}}{\text{PIB}}}_{\alpha}$$

**El gasto en pensiones aumentó desde el 7,6% del PIB en 2008 al 10,7% en 2016. Los factores explicativos son una menor tasa de empleo, una mayor tasa de dependencia y un incremento de la ratio entre pensión media y salario medio.**

EVOLUCIÓN DE LOS DETERMINANTES DEL GASTO EN PENSIONES.  
Tasas de variación acumuladas aproximadas



DESCOMPOSICIÓN DE LA RATIO ENTRE PENSIÓN MEDIA Y SALARIO MEDIO



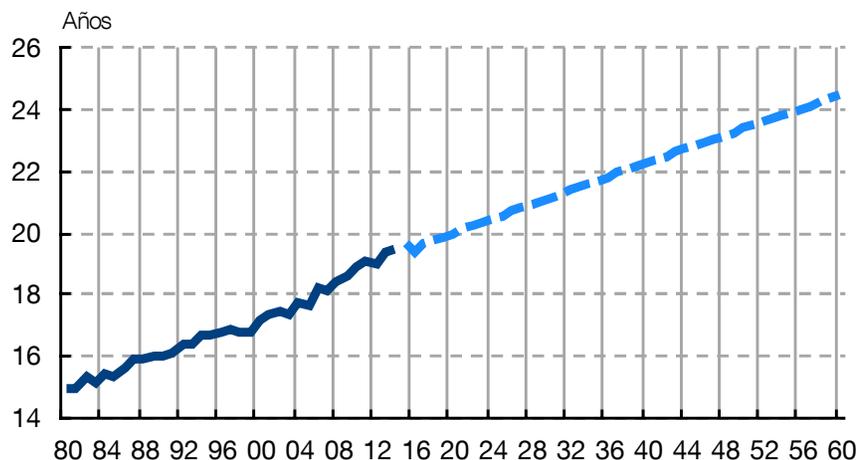
# PROYECCIONES DE LA TASA DE DEPENDENCIA



$$\frac{\text{gasto en pensiones}}{\text{PIB}} = \underbrace{\frac{\text{n pensiones}}{\text{población}}}_{\text{Tasa de dependencia}} * \underbrace{\frac{\text{población}}{\text{n empleados}}}_{\text{Inversa tasa de empleo}} * \underbrace{\frac{\text{pensión media}}{\text{salario medio}}}_{\text{Tasa de sustitución}} * \underbrace{\frac{\text{masa salarial}}{\text{PIB}}}_{\alpha}$$

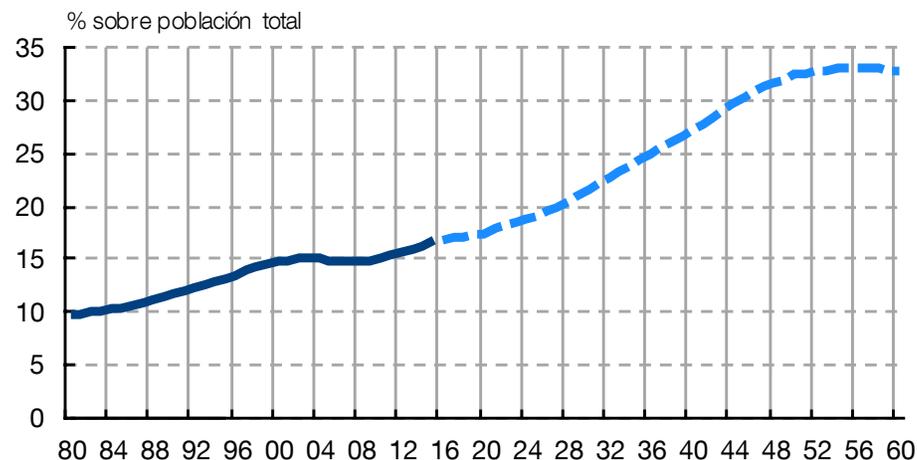
Las últimas proyecciones demográficas del INE implican un aumento de 4 pp del gasto en pensiones en 2035 y de 11,6 pp en 2060 debido al envejecimiento de la población.

ESPERANZA DE VIDA A LOS 67 AÑOS



— ESPERANZA DE VIDA A LOS 67 AÑOS

POBLACIÓN MAYOR DE 67 AÑOS



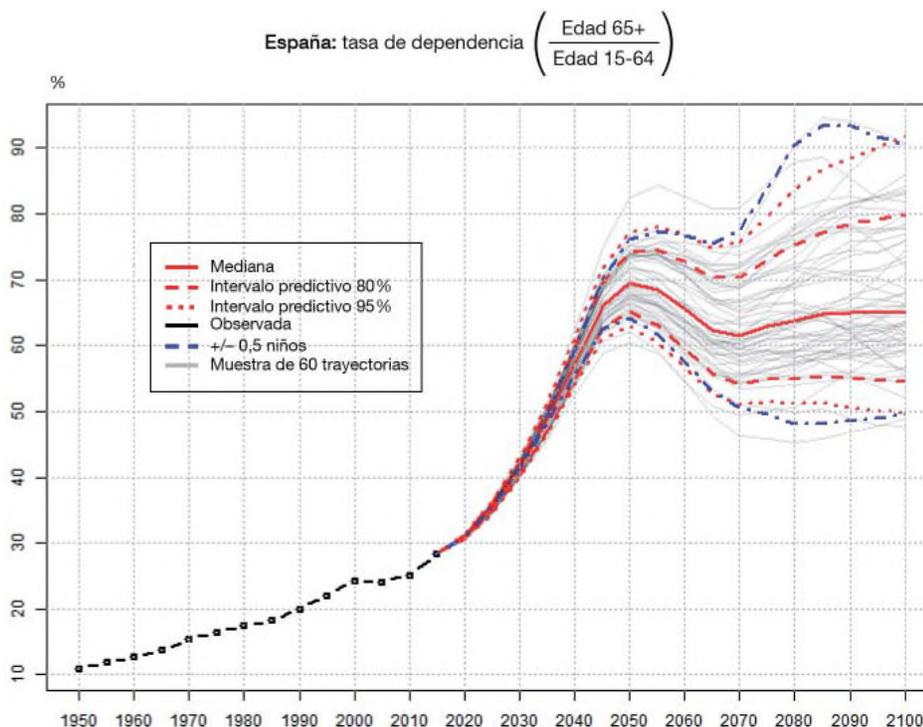
— POBLACIÓN MAYOR DE 67 AÑOS

# PROYECCIONES DE LA TASA DE DEPENDENCIA



$$\frac{\text{gasto en pensiones}}{\text{PIB}} = \underbrace{\frac{\text{n pensiones}}{\text{población}}}_{\text{Tasa de dependencia}} * \underbrace{\frac{\text{población}}{\text{n empleados}}}_{\text{Inversa tasa de empleo}} * \underbrace{\frac{\text{pensión media}}{\text{salario medio}}}_{\text{Tasa de sustitución}} * \underbrace{\frac{\text{masa salarial}}{\text{PIB}}}_{\alpha}$$

**Las proyecciones demográficas probabilísticas muestran que existe un alto grado de incertidumbre. El incremento del gasto en pensiones podría variar entre 9,9 y 14,7 pp en 2060 aplicando el intervalo de confianza al 80% de las proyecciones de la ONU.**



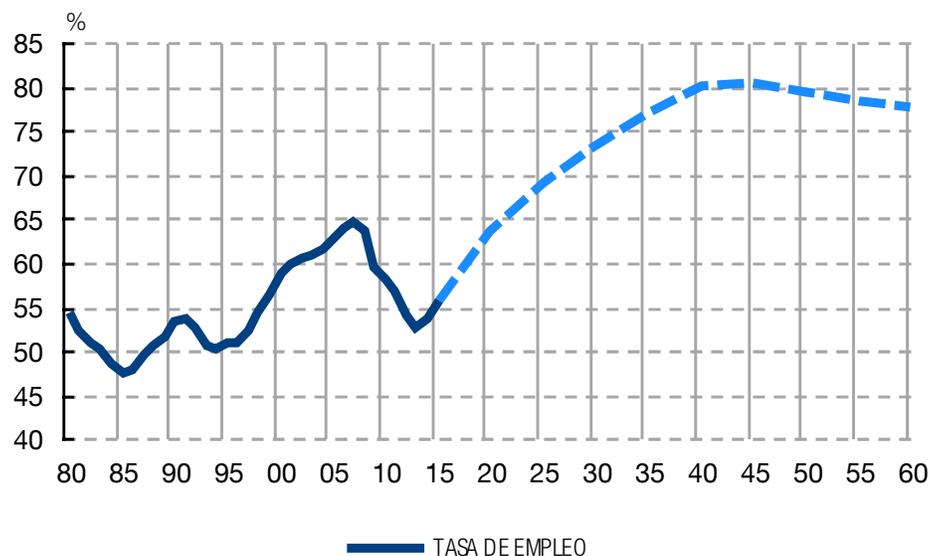
# PROYECCIONES DE LA TASA DE EMPLEO



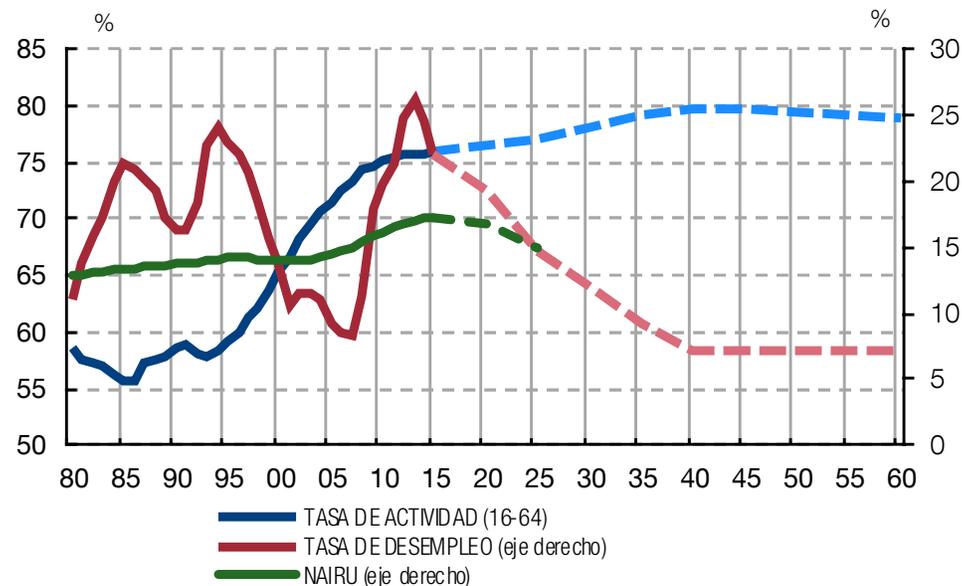
$$\frac{\text{gasto en pensiones}}{\text{PIB}} = \underbrace{\frac{\text{n pensiones}}{\text{población}}}_{\text{Tasa de dependencia}} * \underbrace{\frac{\text{población}}{\text{n empleados}}}_{\text{Inversa tasa de empleo}} * \underbrace{\frac{\text{pensión media}}{\text{salario medio}}}_{\text{Tasa de sustitución}} * \underbrace{\frac{\text{masa salarial}}{\text{PIB}}}_{\alpha}$$

**Una tasa de empleo del 60-80% en 2060 (vs 56% actualmente) reduciría el gasto en pensiones entre 1,5 y 6,7 pp de PIB... (esto es, como mucho en torno al 60% de las presiones demográficas).**

TASA DE EMPLEO HISTÓRICA Y PROYECCIÓN DEL INFORME SOBRE ENVEJECIMIENTO 2015



TASA DE ACTIVIDAD, TASA DE DESEMPLEO Y NAIRU



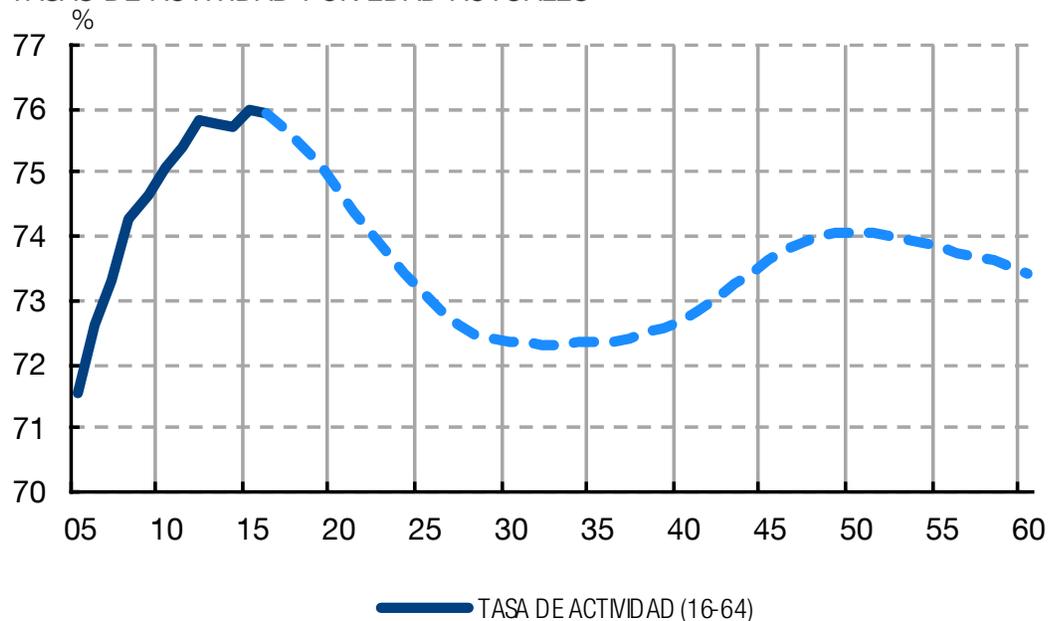
# PROYECCIONES DE LA TASA DE EMPLEO



$$\frac{\text{gasto en pensiones}}{\text{PIB}} = \underbrace{\frac{\text{n pensiones}}{\text{población}}}_{\text{Tasa de dependencia}} * \underbrace{\frac{\text{población}}{\text{n empleados}}}_{\text{Inversa tasa de empleo}} * \underbrace{\frac{\text{pensión media}}{\text{salario medio}}}_{\text{Tasa de sustitución}} * \underbrace{\frac{\text{masa salarial}}{\text{PIB}}}_{\alpha}$$

... lo que constituye un objetivo ambicioso, ya que el envejecimiento de la población ejerce una presión a la baja sobre la tasa de actividad (en torno a 4 pp) y la tasa de desempleo estructural es elevada.

PROYECCIÓN DE LA TASA DE ACTIVIDAD (16-64) DADAS LAS PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS Y MANTENIENDO CONSTANTES LAS TASAS DE ACTIVIDAD POR EDAD ACTUALES





**Incremento de la edad legal de jubilación desde los 65 a los 67 años (progresivo hasta 2027).**

**Aumento del periodo considerado para el cálculo de la base reguladora desde los 15 a los 25 años (gradual, desde 2013 a 2022).**

**Obligación de acreditar al menos 37 años cotizados para acceder al 100% de la pensión (periodo transitorio hasta 2027).**

**Revisión en 2013 de las condiciones de acceso a la jubilación parcial y anticipada, vinculándose dicho acceso al incremento de la edad legal de jubilación.**



### El Factor de Sostenibilidad (a partir de 2019).

- Vincula automáticamente el importe inicial de las pensiones de jubilación a la evolución de la esperanza de vida.

$$FS_t = FS_{t-1} * \left[ \frac{e_{67}^{2012}}{e_{67}^{2017}} \right]^{\frac{1}{5}}$$

### El nuevo Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones (IRP).

- Sustituye al sistema anterior, que ligaba la revalorización de las pensiones al IPC.

$$IRP_{t+1} = \bar{g}_{I,t+1} - \bar{g}_{p,t+1} - \bar{g}_{s,t+1} + \alpha \left( \frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right)$$

- El IRP se obtiene a partir de la restricción presupuestaria del sistema, es decir, de la igualdad de ingresos y gastos.
- El incremento anual de las pensiones no puede ser inferior al 0,25% ni superior a la variación del IPC + 0,50%.

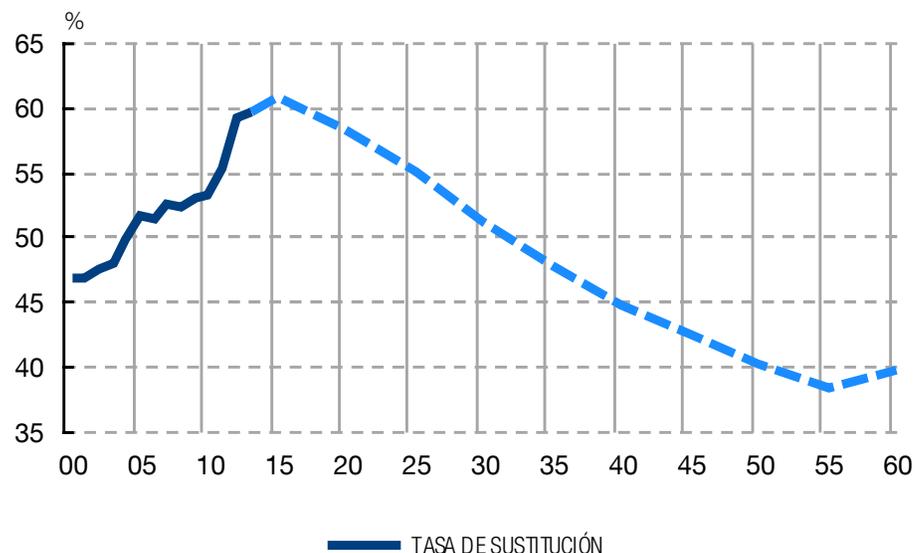
# PROYECCIONES DE LA TASA DE SUSTITUCIÓN



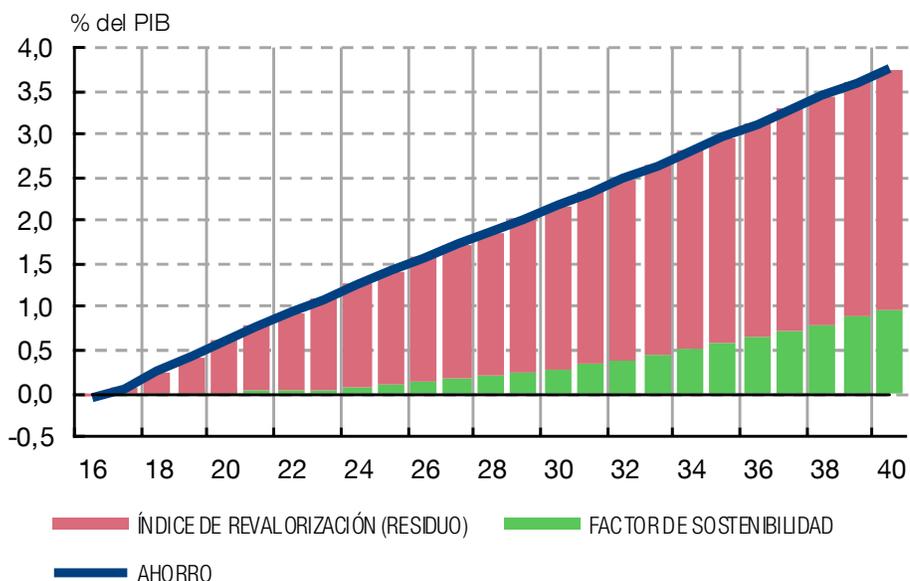
$$\frac{\text{gasto en pensiones}}{\text{PIB}} = \underbrace{\frac{\text{n pensiones}}{\text{población}}}_{\text{Tasa de dependencia}} * \underbrace{\frac{\text{población}}{\text{n empleados}}}_{\text{Inversa tasa de empleo}} * \underbrace{\frac{\text{pensión media}}{\text{salario medio}}}_{\text{Tasa de sustitución}} * \underbrace{\frac{\text{masa salarial}}{\text{PIB}}}_{\alpha}$$

**Bajo la reforma de 2013 y en ausencia de recursos adicionales al sistema, el mecanismo de ajuste para asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones se produce a través de la tasa de sustitución.**

TASA DE SUSTITUCIÓN: PROYECCIÓN DEL INFORME SOBRE ENVEJECIMIENTO 2015



DESCOMPOSICIÓN DEL AHORRO DEBIDO A LOS MECANISMOS AUTOMÁTICOS DE AJUSTE

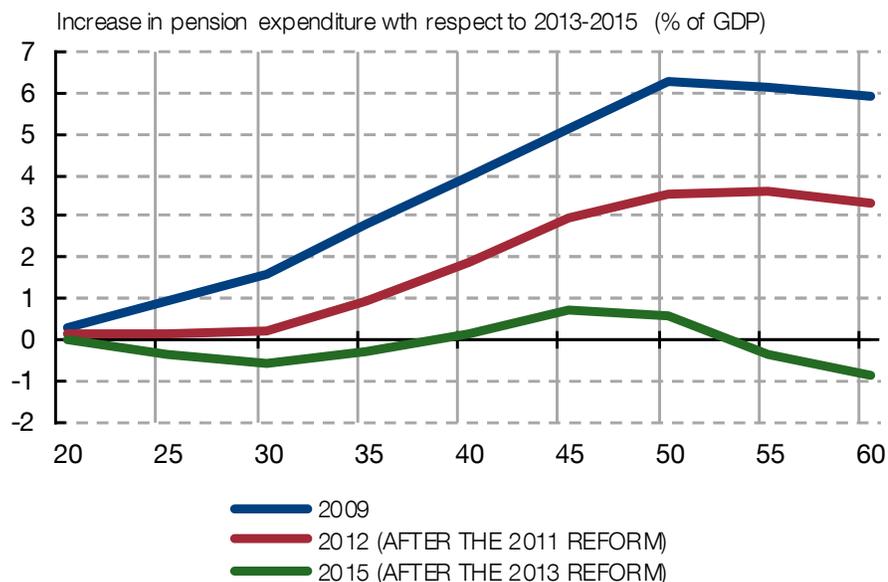


# PROYECCIONES DE LARGO PLAZO DEL GASTO EN PENSIONES

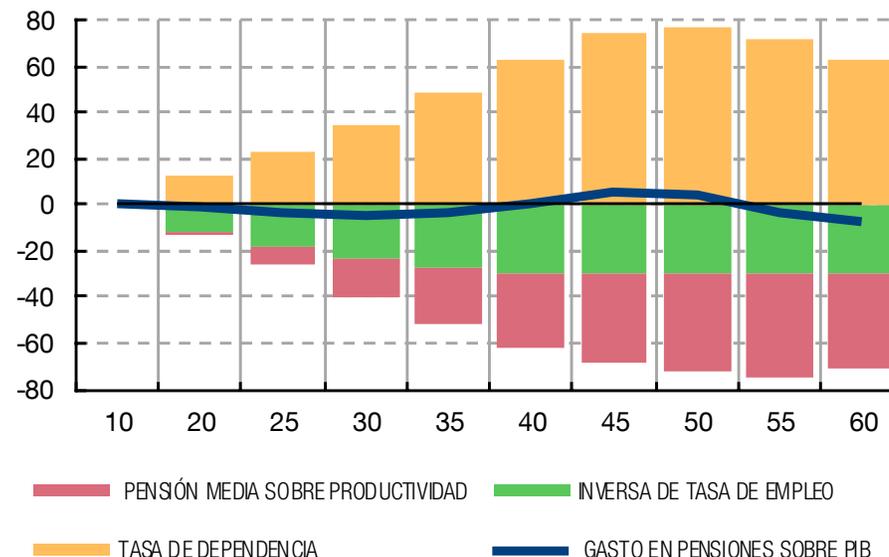


La caída de la tasa de sustitución y la mejora (proyectada) de la tasa de empleo contrarrestarían las presiones demográficas hasta estabilizar la ratio de gasto en pensiones sobre PIB. La mejora en el saldo del sistema de pensiones sería de aproximadamente 1 décima de PIB al año, alcanzándose el equilibrio a finales de la próxima década.

PENSION EXPENDITURE PROJECTIONS: AGEING REPORT



INFORME SOBRE ENVEJECIMIENTO 2015 (POSTERIOR A LA REFORMA DE 2013)  
Tasas de variación acumuladas aproximadas del gasto en pensiones sobre PIB



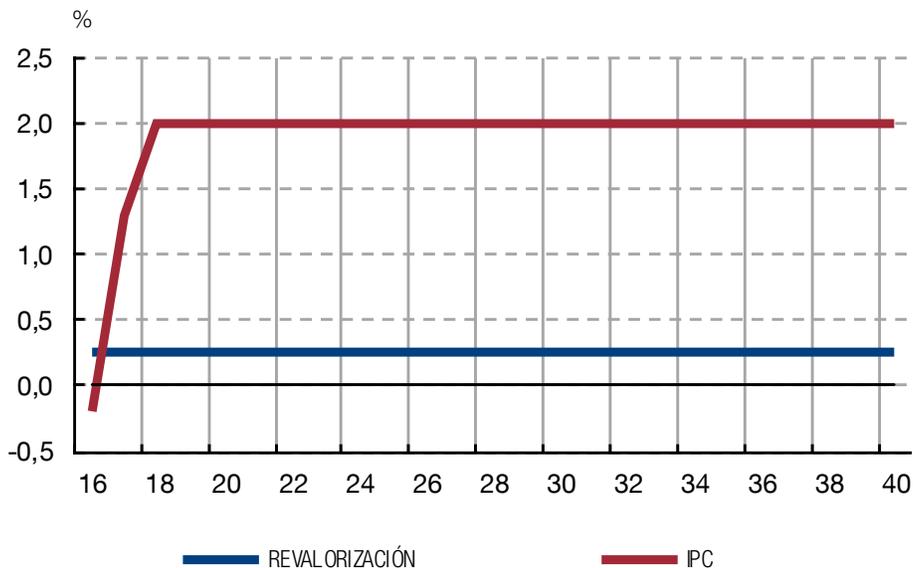
# EL EFECTO DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD Y DEL ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN



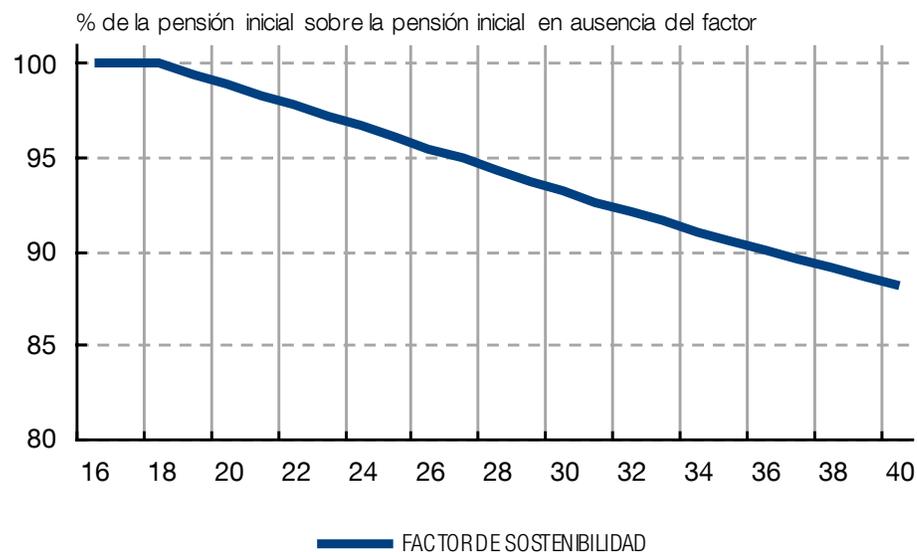
$$\frac{\text{gasto en pensiones}}{\text{PIB}} = \underbrace{\frac{\text{n pensiones}}{\text{población}}}_{\text{Tasa de dependencia}} * \underbrace{\frac{\text{población}}{\text{n empleados}}}_{\text{Inversa tasa de empleo}} * \underbrace{\frac{\text{pensión media}}{\text{salario medio}}}_{\text{Tasa de sustitución}} * \underbrace{\frac{\text{masa salarial}}{\text{PIB}}}_{\alpha}$$

La caída de la tasa de sustitución se produciría por la operativa del factor de sostenibilidad, que reduciría la pensión inicial de las nuevas cohortes de jubilados y, sobre todo, por el índice de revalorización, que implica una disminución del poder adquisitivo de las pensiones mientras no se restaure el equilibrio financiero del sistema.

SIMULACIÓN DE LA REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES DERIVADA DEL ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN



DISMINUCIÓN DE LA PENSIÓN INICIAL POR LA APLICACIÓN DEL FACTOR DE SOSTENIBILIDAD

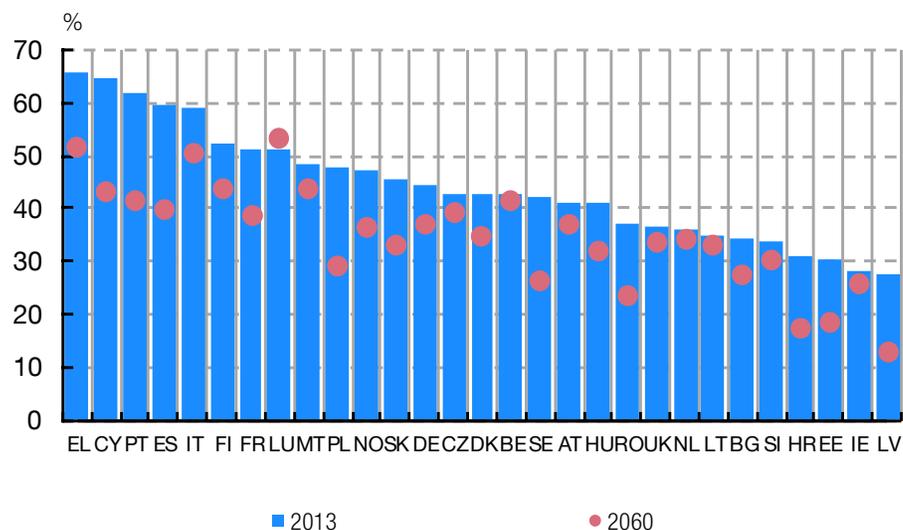


# COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE TASAS DE SUSTITUCIÓN Y REDUCCIÓN DE LA PENSIÓN REAL



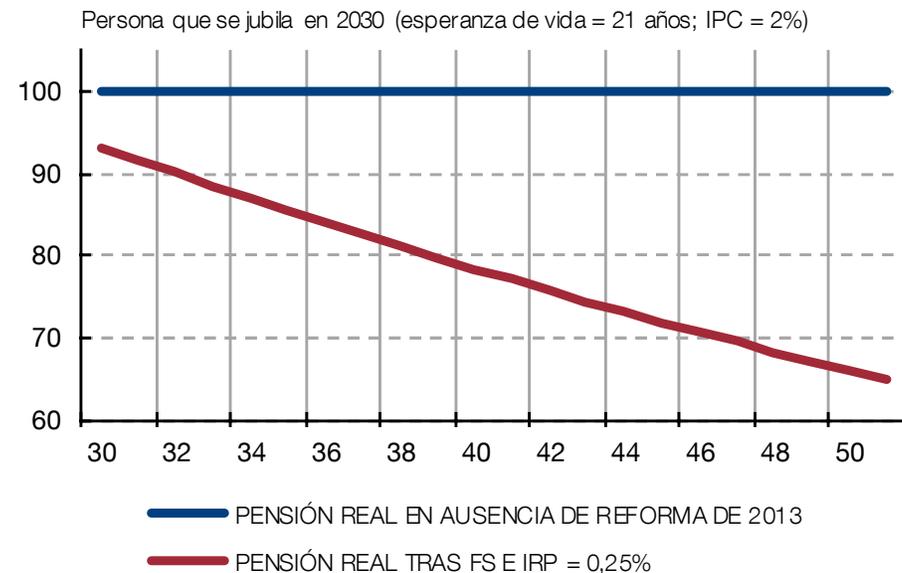
De entre los países de la UE, España experimentaría una de las mayores caídas de la tasa de sustitución (pasando de la cuarta más elevada a la novena más alta).

TASA DE SUSTITUCIÓN DE LAS PENSIONES EN 2013 Y 2060



FUENTE: Informe sobre envejecimiento 2015.

EVOLUCIÓN DE LA PENSIÓN REAL ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DE 2013



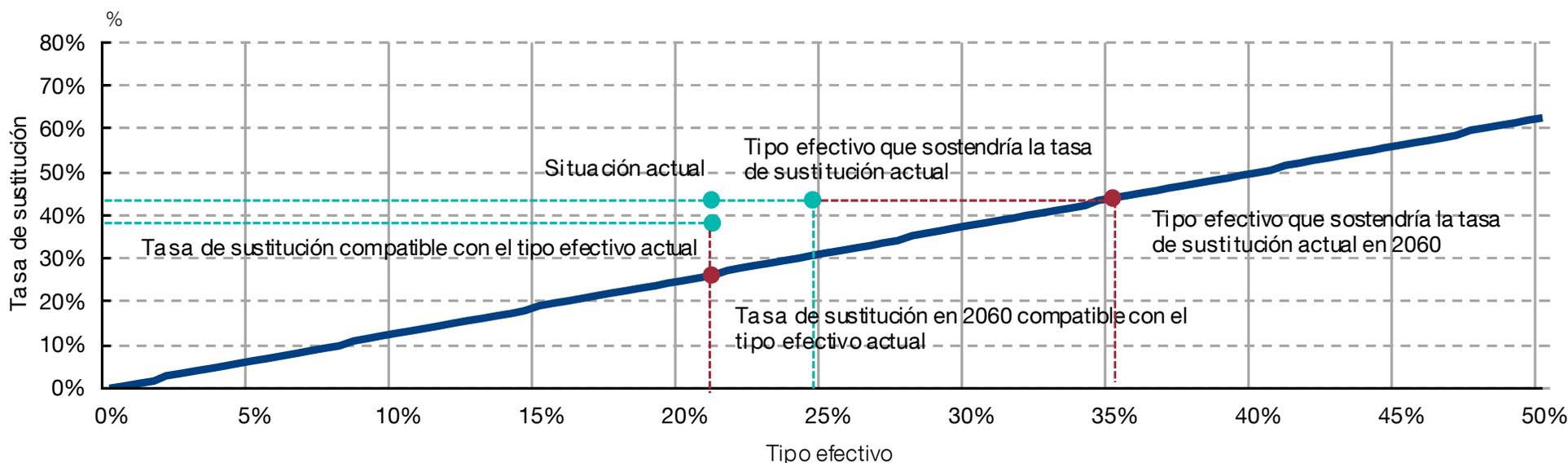
# COMBINACIONES DE TASAS DE SUSTITUCIÓN Y TIPOS EFECTIVOS DEL SISTEMA QUE GARANTIZAN SU EQUILIBRIO FINANCIERO



Mantener la actual tasa de sustitución en el largo plazo requeriría de un aumento significativo de los recursos, incluso bajo escenarios relativamente favorables.

$$\text{Tasa de sustitución}^* = \left( \text{tipo efectivo} + \frac{\text{otros ingresos}}{\text{masa salarial}} \right) * \frac{\text{tasa de dependencia}}{\text{tasa de empleo}}$$

SIMULACIÓN DE LA TASA DE SUSTITUCIÓN BAJO SOSTENIBILIDAD EN AUSENCIA DE OTROS INGRESOS (2060)



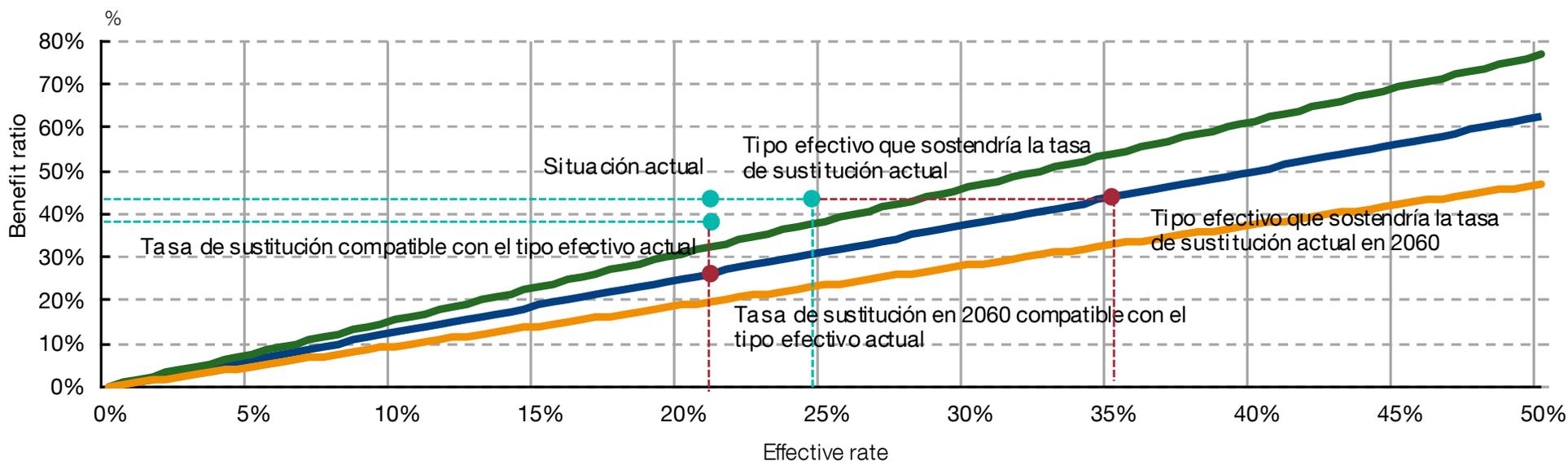
— Tasa de dependencia = 64%; Tasa de empleo = 80%

# COMBINACIONES DE TASAS DE SUSTITUCIÓN Y TIPOS EFECTIVOS DEL SISTEMA QUE GARANTIZAN SU EQUILIBRIO FINANCIERO



$$\text{Tasa de sustitución}^* = \left( \text{tipo efectivo} + \frac{\text{otros ingresos}}{\text{masa salarial}} \right) * \frac{\text{tasa de dependencia}}{\text{tasa de empleo}}$$

SIMULACIÓN DE LA TASA DE SUSTITUCIÓN BAJO SOSTENIBILIDAD EN AUSENCIA DE OTROS INGRESOS (2060)



— Tasa de dependencia = 64%; Tasa de empleo = 80% — Tasa de dependencia = 52%; Tasa de empleo = 80% — Tasa de dependencia = 64%; Tasa de empleo = 60%

## CONCLUSIONES



**Las reformas de 2011 y 2013 han avanzado sustancialmente en el objetivo de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones en el largo plazo...**

En ausencia de nuevos recursos en el sistema, el ajuste se produce a través, principalmente, de la tasa de sustitución.

- Que se produciría sobre todo a partir de la operativa del nuevo mecanismo de indexación de las pensiones.

**Importancia de mantener un mecanismo automático que garantice el equilibrio financiero**

**Resulta crucial asegurar la transparencia del sistema.**

**Retos de envejecimiento poblacional deben afrontarse desde una estrategia amplia:**

- Necesidad de culminar el proceso de consolidación fiscal.
- Necesidad de seguir avanzando en las reformas estructurales que permitan mejorar el empleo y la productividad