

## **LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA**

---



## ÍNDICE

1 Antecedentes y principales recomendaciones del Pacto de Toledo y su posterior revisión 2

2 Las proyecciones del gasto en pensiones a largo plazo 3

3 La reforma del sistema de pensiones 7

4 Conclusiones 12

ANEJO 1: Resumen de las recomendaciones del Pacto de Toledo y de las sucesivas modificaciones legislativas del sistema de pensiones en España 14

ANEJO 2: Las reformas recientes de los sistemas de pensiones en los países de la OCDE 22

El objetivo de este documento es revisar las características del sistema de pensiones a la luz de las recomendaciones del Pacto de Toledo y, teniendo en cuenta la información que aportan las últimas proyecciones disponibles sobre el gasto en pensiones, hacer un repaso del conjunto de medidas que se han propuesto en estudios realizados en instituciones solventes o que se están debatiendo en foros internacionales. La descripción y análisis de algunas de las medidas enunciadas se limitan a establecer el marco general para su eventual consideración y no permiten fundamentar un esquema definido de propuestas. Para ello sería necesario realizar estudios más profundos de las implicaciones e incorporar valoraciones y orientaciones que desbordan el marco técnico de este documento.

## **1 Antecedentes y principales recomendaciones del Pacto de Toledo y su posterior revisión**

La primera reforma de calado del sistema de pensiones español se realizó en 1985, al aumentarse el período mínimo de cotización de diez a quince años y el número de años utilizados para el cómputo de la base reguladora desde dos años hasta los ocho previos a la jubilación. A pesar de que estas medidas supusieron un sustancial alivio sobre el sistema, se mantuvo el continuo incremento del número de pensiones y de la cuantía de la pensión media. Entre 1980 y 1995 el gasto en pensiones contributivas pasó del 5,6% del PIB al 8,4% y la relación afiliados /pensionistas disminuyó desde 2,7 hasta 2,1. Esta situación llevó a la aprobación por el Pleno del Congreso, el 15 de febrero de 1994, de una proposición para crear una Ponencia en la Comisión de Presupuestos con el fin de elaborar un informe sobre los problemas y las reformas del sistema de Seguridad Social. Este Informe<sup>1</sup>, conocido como *Pacto de Toledo*, analizó tanto los antecedentes del sistema de Seguridad Social como los factores que podían condicionar su evolución futura y realizó quince recomendaciones (véase cuadro A1.1 en el anejo 1).

En general, el Pacto fue valorado en su momento muy positivamente por la mayor parte de los analistas, aunque más en términos de su alcance como acuerdo político que como instrumento práctico válido a largo plazo, dada la falta de concreción y las ambigüedades de algunas de sus recomendaciones.

Sus quince recomendaciones constituyeron la base del acuerdo alcanzado, el 9 de octubre de 1996, entre el Gobierno y los dos sindicatos mayoritarios, que se denominó Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. Este acuerdo fue, posteriormente, plasmado en la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, aprobada por el Congreso el 15 de julio de 1997 (véase cuadro A1.2 en el anejo 1). De entre las modificaciones que introdujo en el sistema cabe destacar el aumento de 8 a 15 del número de años aplicados al cálculo de la base reguladora de la pensión, la revalorización de las pensiones según la evolución prevista para el IPC y su revisión en función de las divergencias con el aumento del IPC observado en noviembre, la creación de un fondo de reserva destinado al

---

<sup>1</sup> Aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados del texto aprobado por la Comisión de Presupuestos en relación con el Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse. Publicado en la serie E del Boletín Oficial de las Cortes Generales, del 12 de abril de 1995.

pago de las pensiones, a dotar con excedentes de la Seguridad Social, y la gradual eliminación de los topes de cotización por debajo del máximo.

Con posterioridad, el 9 de abril de 2001, el Gobierno, la Confederación de Comisiones Obreras, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa firmaron un Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, que se concretó con posterioridad en la aprobación de la ley 35/2002, de 12 de julio, por la que, entre otras modificaciones, se incentiva la jubilación más allá de los 65 años y se permite la jubilación anticipada, a partir de los sesenta y un años, a los trabajadores afiliados a la Seguridad Social con posterioridad a 1 de enero de 1967, siempre que reúnan determinados requisitos (véase cuadro A1.3 en el anejo 1).

El propio Pacto de Toledo limitó su vigencia a cinco años, estableciéndose que a partir del año 2000 debía procederse a su revisión. Como resultado de esta revisión, el 2 octubre de 2003 fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el Informe elaborado por la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo. En sus conclusiones el informe efectúa 22 recomendaciones expuestas en tres bloques: el primero contiene las recomendaciones que desarrolla el Pacto de Toledo desde su inicio y su grado de cumplimiento; el segundo incluye algunas recomendaciones adicionales y el tercer apartado configura el sistema de pensiones en el marco de la Unión Europea (véase cuadro A1.4 en el anejo 1).

Tomando como referencia las prioridades marcadas por el Pacto de Toledo en su renovación parlamentaria, el 13 de julio de 2006 se firmó el Acuerdo sobre Medidas en materia de Seguridad Social, entre el Gobierno, la Unión General de Trabajadores, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, que quedó plasmado en la Ley 40/2007 (véase cuadro A1.5 en el anejo 1). Las principales modificaciones introducidas fueron el cómputo de los días efectivos de cotización para el cálculo de la pensión, en lugar de los correspondientes a las pagas extraordinarias, con el fin de aumentar el número de años efectivos de cotización para el cálculo de la pensión hasta 15; el aumento de la edad límite para la jubilación parcial hasta los 61, condicionando esta a que el trabajador tenga al menos 6 años de antigüedad en la empresa y pueda acreditar un período de cotización de 30 años; y la racionalización de los criterios para acceder a las pensiones de incapacidad.

En general, la mayor parte de los analistas ha valorado positivamente la mayor parte de las reformas aplicadas hasta ahora, aunque se ha criticado el escaso alcance práctico que estas tienen para atenuar las presiones futuras sobre el sistema de pensiones. En 2008 el Congreso ha dado inicio a una nueva evaluación de las recomendaciones del Pacto de Toledo, tras haber transcurrido 5 años desde su primera revisión.

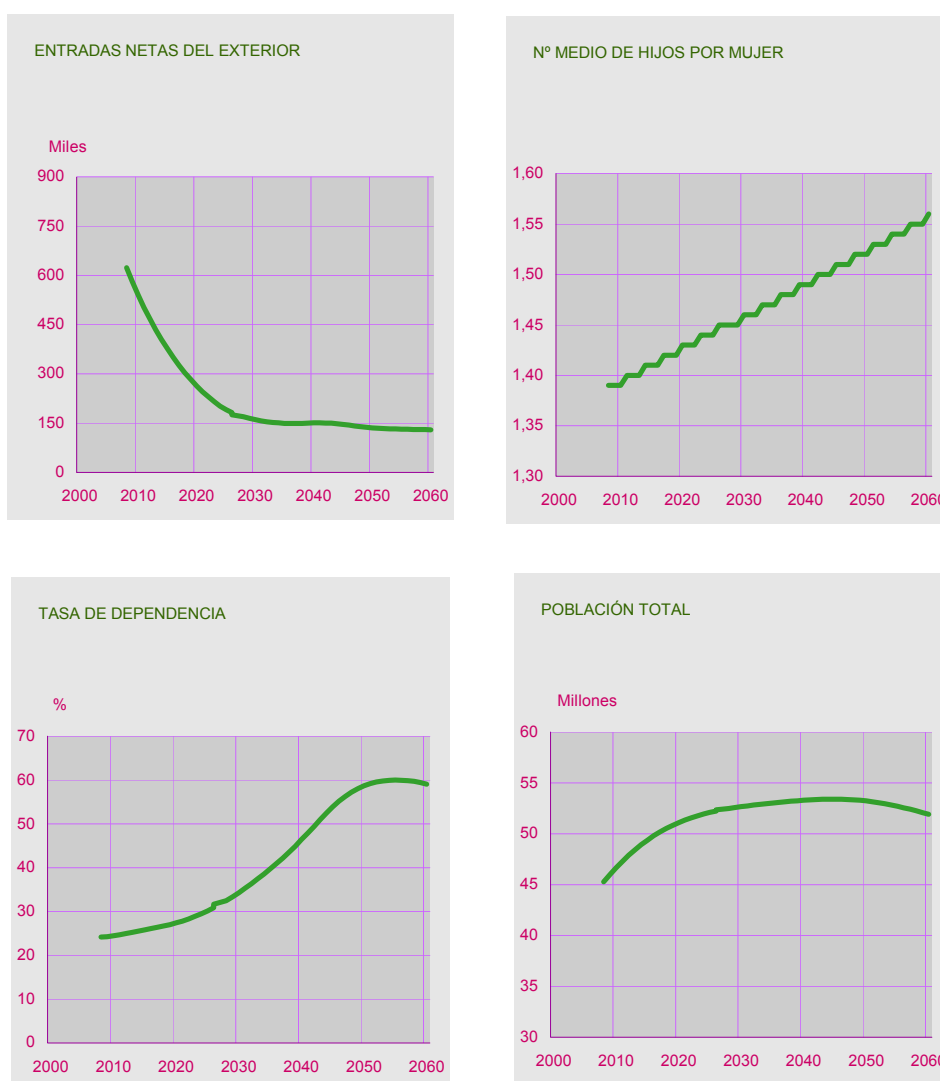
## **2 Las proyecciones del gasto en pensiones a largo plazo**

La brusca reducción de la tasa de natalidad y el progresivo aumento de la esperanza de vida al nacer están transformando la estructura de la pirámide poblacional española, en la que está ganando importancia el colectivo de más de 65 años. De cara al futuro, el mantenimiento en lo esencial de estas características demográficas determinará modificaciones sustanciales de la estructura de la población.

Según las últimas proyecciones demográficas de Eurostat<sup>2</sup>, en España, y a diferencia de proyecciones anteriores, se registraría un aumento de la población cercano al 15% durante el período 2008-2060, lo que supondría un incremento de unos 6,5 millones de personas. En términos relativos, este aumento de población se situaría por encima del incremento medio para el conjunto de la Unión Europea. Dicho resultado se produciría como consecuencia de la intensidad de los flujos netos de entrada de inmigrantes, que aportarían algo más de 11 millones de personas en términos acumulados hasta el final del período de proyecciones (véase gráfico 1). La intensidad de estos flujos de inmigrantes constituye la diferencia principal respecto a anteriores proyecciones, que reflejaban caídas de la población a lo largo del período analizado.

PROYECCIONES DE POBLACIÓN A LARGO PLAZO: HIPÓTESIS SOBRE LOS FACTORES DETERMINANTES Y PRINCIPALES RESULTADOS

GRÁFICO 1



FUENTE: Proyecciones a largo plazo de EUROSTAT (EUROPOP2008).

<sup>2</sup> EUROPOP2008. Véase Comisión Europea (2008)

Pese a la intensidad del proceso migratorio, las proyecciones de Eurostat ponen de manifiesto un acusado proceso de envejecimiento poblacional, que produciría una elevación de la tasa de dependencia (definida como la población mayor de 65 años sobre la población en edad de trabajar) de casi 35 puntos, hasta el 59,1% en 2060; casi 8 puntos por encima de la media de la UE-15 en dicho año. Este aumento de la tasa de dependencia se produciría como consecuencia de una baja tasa de natalidad (1,39 hijos por mujer) y del progresivo aumento de la esperanza media de vida (en unos 7,5 años para los hombres y en 5,7 años para las mujeres).

Los estudios sobre el impacto presupuestario derivado del envejecimiento de la población se basan, además de en proyecciones demográficas, en escenarios macroeconómicos a largo plazo. En particular, el Grupo de Trabajo sobre el Envejecimiento de la Población, adscrito al Comité de Política Económica (CPE) de la Comisión Europea, ha elaborado recientemente un escenario macroeconómico de largo plazo con supuestos comunes para todos los países de la Unión Europea (véase cuadro 1 y Comisión Europea (2009)). Dicho escenario macroeconómico incorpora una tasa media de crecimiento de la productividad por hora trabajada del 1,8%, reducciones importantes de la tasa de desempleo y aumentos de la tasa de actividad de algo menos de 6 puntos porcentuales (hasta alcanzar el 77,3%). Estos supuestos pueden incorporar un sesgo favorable en lo que respecta a la evolución de la productividad del trabajo y de la tasa de desempleo en el caso español. Respecto de la primera, cabe señalar que para que se registre un incremento de la productividad como el que incorporan las proyecciones se requeriría un marcado repunte en el ritmo de avance de esta variable en los próximos años. Por su parte, el recorte en la tasa de desempleo precisaría, en cualquier caso, desarrollar reformas sustanciales sobre el mercado de trabajo español. En consecuencia, las proyecciones sobre el aumento del gasto de pensiones que se obtendrían bajo este escenario macroeconómico podrían ser relativamente conservadoras.

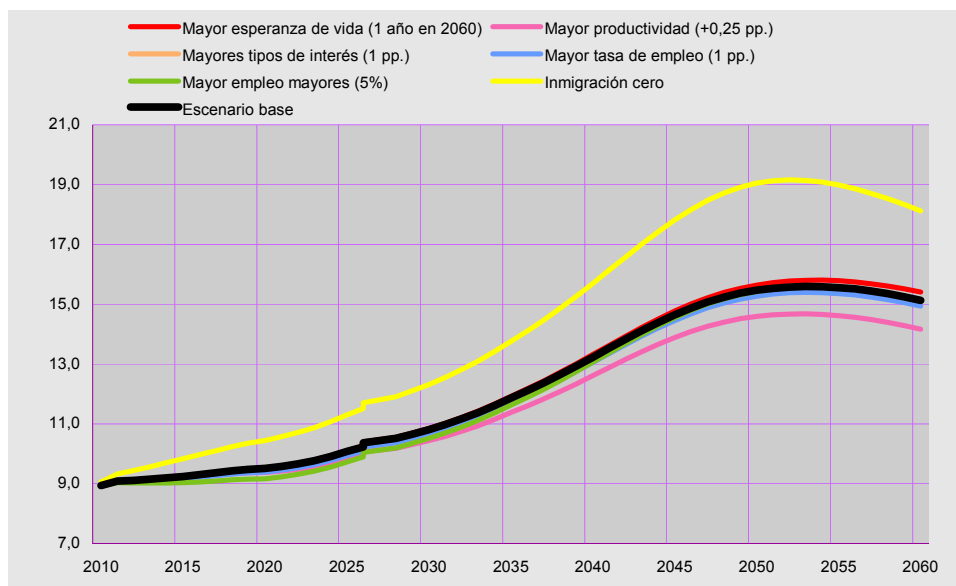
<b>Escenario macroeconómico de largo plazo</b>		CUADRO 1						
Tasas de variación salvo indicación en contrario								
	2008	2010	2020	2030	2040	2050	2060	
<b>PIB real</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>3,4</b>	<b>1,8</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>1,6</b>	
Factor trabajo (horas)	1,7	2,1	0,8	-0,1	-0,8	-0,6	-0,1	
Empleo (15-64)	2,2	2,1	0,8	-0,1	-0,9	-0,5	-0,1	
Productividad por hora trabajada	1,3	0,8	2,7	1,9	1,7	1,7	1,7	
Productividad total de los factores (PTF)	0,3	0,3	1,7	1,3	1,1	1,1	1,1	
PIB per capita	1,2	1,5	2,9	1,7	0,8	1,2	1,9	
Población en edad de trabajar (15-64)	1,7	1,1	0,4	-0,3	-0,9	-0,5	-0,1	
Tasa de participación (15-64)	72,2	73,3	75,7	76,4	77,2	77,6	77,3	
Tasa de empleo (15-64)	65,9	66,9	71,0	71,6	72,4	72,8	72,5	
Tasa de paro (15-64)	8,7	8,8	6,2	6,2	6,2	6,2	6,2	

FUENTE: Comisión Europea y CPE.

Sobre la base de estas proyecciones macroeconómicas y demográficas, el Ministerio de Trabajo e Inmigración ha hecho públicas recientemente sus propias proyecciones de gasto público en pensiones en el largo plazo (véase Ministerio de Trabajo e Inmigración (2008)) en el contexto de la estrategia nacional de pensiones, mientras que el Grupo de Envejecimiento de la Población hará pública las suyas a mediados de año (véase gráfico 2). Cabe señalar que ambos conjuntos de proyecciones arrojan resultados muy similares y son parecidos a los realizados por otros analistas o instituciones. En particular, los resultados obtenidos coinciden en que el gasto en pensiones en

relación con el PIB se mantendrá en niveles relativamente próximos a los actuales durante aproximadamente los próximos 15 años, aunque dentro de una tendencia creciente, con incrementos medios anuales en torno a 0,1 puntos porcentuales del PIB. A partir de entonces, las proyecciones apuntan a una aceleración del gasto como resultado de la intensificación del proceso de envejecimiento de la población. En suma, las proyecciones muestran que el gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social aumentaría entre 6,5 y 7 puntos porcentuales del PIB a lo largo de todo el período (desde el 7,6% del PIB, que se habría registrado en 2007, hasta situarse por encima del 14%). Esta evolución sería el reflejo financiero del acusado aumento de la tasa de dependencia, que, como se mencionó con anterioridad, más que se duplicaría a lo largo del período de proyecciones<sup>3</sup>.

PROYECCIONES DEL GASTO EN PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN ESPAÑA EN % DEL PIB SEGÚN DIFERENTES ESCENARIOS GRÁFICO 2



FUENTE: Comisión Europea y CPE

Por otra parte, el gráfico 2 muestra también las proyecciones de gasto en pensiones bajo diferentes hipótesis sobre algunas de las variables que caracterizan el escenario macroeconómico o demográfico de base descrito con anterioridad. Como puede observarse, el gasto en pensiones contributivas apenas sufriría variaciones respecto del escenario base cuando se asume un incremento de la esperanza de vida de un año, un tipo de interés superior en un punto, o mayores tasas de empleo totales o en el segmento de los trabajadores de mayor edad. Sin embargo, un mayor crecimiento de la productividad (0,25%) contribuiría a atenuar el gasto en pensiones contributivas en casi un punto de PIB en 2060, mientras que la ausencia de flujos migratorios incrementaría las tensiones futuras sobre el sistema de pensiones, de forma que el gasto se situaría tres puntos de PIB por encima del obtenido en el escenario base. Con carácter general, se puede, por tanto, afirmar que el significativo aumento del gasto en pensiones ocasionado por el

<sup>3</sup> En concreto, sobre la base de los supuestos mencionados anteriormente, el aumento de la tasa de dependencia provocaría un incremento del gasto en pensiones de 10,7 puntos de PIB hasta 2060, que sería compensado parcialmente por reducciones en la tasa de cobertura, por aumentos en la tasa de empleo y por la reducción de la ratio entre la pensión media y el salario medio de la economía.



envejecimiento poblacional que muestran las proyecciones es relativamente robusto a cambios en los supuestos<sup>4</sup>.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el gasto en pensiones es solo uno de los componentes del gasto público que está afectado por el fenómeno del envejecimiento. Otras partidas, como el gasto sanitario o en dependencia, se verán también presionadas al alza en magnitudes no despreciables. En concreto, sobre la base de los supuestos macroeconómicos y demográficos anteriores, el gasto sanitario y en dependencia podrían aumentar en nuestro país en alrededor de un 1,7% y un 0,9% puntos de porcentuales de PIB, respectivamente, hasta 2060.

### **3 La reforma del sistema de pensiones**

A la luz de los resultados de las proyecciones anteriores, parece necesario efectuar algunas reformas que garanticen la viabilidad financiera del sistema de pensiones en el futuro. En cualquier caso, no debe olvidarse que los problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas se ven aliviados si evolucionan favorablemente el empleo y la productividad de la economía (en este último caso, solo si las pensiones se actualizan, como es el caso, con la inflación). En este sentido, el margen de mejora en nuestro país es amplio y exige reformas estructurales en muchos ámbitos, como el mercado de trabajo y los mercados de bienes y servicios, además de la educación y la formación de los trabajadores.

Del mismo modo, enfrentarse a los problemas del envejecimiento de la población sobre las finanzas públicas exige mantener unas finanzas públicas saneadas, de forma que el mantenimiento de una ratio de deuda pública sobre PIB reducida permitirá absorber en mayor medida los posibles incrementos de gasto público futuros. En este sentido, los compromisos con las reglas fiscales de medio plazo establecidos en el Pacto de Estabilidad a nivel europeo y en las leyes de estabilidad presupuestaria a nivel nacional siguen siendo la mejor guía para gestionar la política fiscal.

Con ser importantes estos elementos, enfrentarse al problema del impacto del envejecimiento de la población sobre el sistema de pensiones en el largo plazo requiere, necesariamente, de modificaciones en el propio sistema de pensiones. Como se señaló con anterioridad, las distintas simulaciones disponibles sobre el gasto en pensiones están basadas en incrementos muy elevados del empleo, de la participación en el mercado de trabajo y de la productividad, y ello no impide un incremento muy significativo del gasto y del déficit del sistema de pensiones contributivo.

La primera opción de reforma del sistema de pensiones se basa en la modificación de las normas de operación del sistema, denominadas reformas paramétricas, de tal forma que se alteren las variables que afectan a los ingresos y a los gastos en la dirección adecuada. Como se describe en el anejo 2, algunas de estas medidas han sido ya adoptadas por otros países de nuestro entorno, dando lugar a una mejora sustancial en las proyecciones de gasto a largo plazo. El cuadro 2 muestra los resultados del impacto de algunas de estas reformas de acuerdo con algunos estudios disponibles que realizan simulaciones de reformas paramétricas del sistema de pensiones español.

---

<sup>4</sup> Para un análisis más detallado de esta robustez, no solo respecto a los supuestos adoptados sino también a los procedimientos de modelización, véase Jimeno et al. (2006).

**Por el lado de los ingresos**, la principal fuente de financiación del sistema de pensiones son las cotizaciones sociales, que consisten en la aplicación de un tipo de cotización a las denominadas bases de cotización con unos topes máximos y mínimos. En este ámbito, las distintas opciones que se encuentran disponibles se resumen y valoran a continuación:

a) El aumento del tipo de cotización a la Seguridad Social tendría efectos muy positivos sobre el déficit del sistema, ya que supone mayores ingresos sin que se produzca un incremento de los gastos, dado que el cálculo de la cuantía de la pensión no depende del tipo de cotización. No obstante, se estima que sería necesario un aumento permanente del tipo de cotización muy elevado para cubrir el déficit. Un aumento en los tipos de cotización podría tener consecuencias muy negativas sobre el empleo, ya que provocaría un fuerte aumento del coste laboral si no se produjera una paralela reducción de los salarios brutos, por lo que la mayoría de los estudios aconsejan descartar esta forma de afrontar el problema.

b) Una segunda opción consiste en eliminar los topes salariales (máximos y mínimos) sobre los que se aplican los tipos de cotización. Dado que los topes salariales mínimos son de pequeña cuantía, el efecto recaudatorio neto sería positivo. Además, esta medida también aumentaría la tasa de crecimiento de las cotizaciones, que dependería estrictamente del crecimiento de los salarios nominales, lo que no sucede en la actualidad para todos los tramos de renta como consecuencia de la existencia de los topes, que se actualizan según la inflación prevista (normalmente, por debajo, del crecimiento de los salarios nominales). La supresión de los topes de cotización convertiría al impuesto en proporcional y eliminaría su actual regresividad, reduciendo las distorsiones que genera sobre el mercado de trabajo. No obstante, también provocaría un incremento de los costes laborales de los trabajadores con salarios más altos, que podría tener consecuencias negativas sobre el empleo de este colectivo y sobre la productividad. Además, el destope podría también aumentar el gasto en pensiones futuro al incrementar las bases reguladoras que determinan la pensión, aunque este efecto podría verse mitigado si se mantienen las pensiones máximas. Obviamente, un *destope* de las cotizaciones sin un paralelo *destope* de las pensiones máximas reduciría la rentabilidad de las pensiones afectadas de manera muy significativa así como su grado de contributividad, en contra de las propias recomendaciones del Pacto de Toledo.

c) Incremento de las dotaciones al fondo de reserva. La separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social posibilita la distinción entre el sistema contributivo de pensiones, financiado mediante cotizaciones, y el sistema no contributivo, financiado mediante aportaciones del Estado. En la actualidad, esta separación no se ha completado totalmente, ya que las cotizaciones sociales siguen financiando los complementos a mínimos<sup>5</sup>, que no son una prestación contributiva, deduciéndose, por este motivo, una cuantía importante de recursos del sistema (3.481 millones de euros en 2007). Podría, por tanto, procederse a una separación total inmediata de las fuentes de financiación de la Seguridad Social y garantizar que la totalidad de los superávits que se están produciendo en el sistema contributivo se mantengan en el propio sistema y sirvan para aumentar el fondo de reserva.

---

<sup>5</sup> Se entiende por complementos a mínimos la cantidad aportada, actualmente, por la Seguridad Social para cubrir la diferencia entre la pensión mínima y la que correspondería por la aplicación de la normativa que regula el cálculo de la pensión.

**Por el lado del gasto**, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con la normativa actual, la cuantía de la pensión de jubilación depende del número de años de cotización<sup>6</sup> y de los salarios (bases reguladoras) de los años anteriores al momento en que se produce la jubilación<sup>7</sup>, existiendo, en todo caso, pensiones máximas y mínimas, fijadas anualmente en las Leyes de Presupuestos. Por lo tanto, el gasto en pensiones podría reducirse a través de las siguientes medidas:

d) El incremento del número de años de cotización que se toman en cuenta en el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, extendiendo el período de cálculo a, por ejemplo, toda la vida laboral. La reducción del gasto en pensiones derivada de esta medida se basa en la existencia de un perfil cóncavo de los salarios en relación con la edad, de tal forma que a edades más jóvenes corresponden niveles salariales inferiores. Esta reforma tendría la ventaja de aumentar la proporcionalidad del sistema, esto es, la relación entre las pensiones percibidas y las cotizaciones efectuadas<sup>8</sup>. Además, la aplicación de esta medida nos acercaría a la situación de algunos países de nuestro entorno. En concreto, recientemente, Francia ha pasado de tomar 10 años a incluir 25 años en ese cálculo, mientras que Austria lo ha ampliado desde 15 hasta 40 y un número importante de países (Finlandia, Polonia, Portugal y Suecia) lo han aumentado a la totalidad de la vida laboral (véase anejo 2).

e) La reducción del porcentaje (tasa de reemplazamiento) de la base reguladora que se percibe en el caso de haber cotizado el período mínimo (actualmente fijado en el 50%) y/o la reducción de las tasas con que se aumenta este porcentaje inicial por cada año adicional de cotización, de tal forma que se aumente el número de años necesario para recibir el 100% de la pensión. La normativa actual supone que la mayor parte de los derechos de la pensión se generan en los primeros años de la vida activa, el 50% en los primeros 15 años y el 80% en los primeros 25 años, por lo que el ajuste de los parámetros mencionados con anterioridad podría permitir, además, una mayor proporcionalidad en relación con el número de años cotizados<sup>9</sup>.

f) Dado que el problema de las pensiones viene generado principalmente por el aumento de la relación entre pensionistas y contribuyentes, el retraso en la edad de jubilación tendría efectos muy positivos sobre el equilibrio financiero del sistema. En la actualidad, la edad legal de jubilación es de 65 años, pero la edad efectiva es algo superior a los 63 años como consecuencia de la existencia de jubilaciones anticipadas. En este sentido, cualquier medida que vaya dirigida a

---

<sup>6</sup> La pensión de jubilación se establece en el 50% de la base reguladora en el caso de que se haya contribuido a la Seguridad Social 15 años, porcentaje que aumenta en 3 puntos por cada año adicional de contribución entre los 15 y los 25 años, y en 2 puntos por cada año adicional entre los 26 y los 35 años. De tal forma, que se recibe el 100% si el número de años de cotización es igual o superior a 35 años.

<sup>7</sup> Desde del año 2002, para el cálculo de las nuevas pensiones de jubilación se toman en cuenta las bases reguladoras de los últimos 15 años. Las bases reguladoras se actualizan con el índice de precios al consumo salvo la de los dos últimos años.

<sup>8</sup> Según Hernández de Cos (2000), el incremento del número de años de cotización que se toman para el cálculo de la pensión de 15 a 25 años supondría una reducción de más de un punto del peso del gasto en pensiones sobre el PIB en el período final de previsión (año 2050). Sin embargo, Alonso y Herce (2003) estiman que el aumento del número de años de cotización hasta 25 para el cálculo de la pensión conllevaría una reducción del gasto en pensiones de 8 décimas de PIB en 2005. Si el número de años se ampliase a 35, el gasto en pensiones se reduciría en casi 8 puntos de PIB en 2050. Sánchez Martín (2001) estima una reducción del gasto en pensiones en 2060 de 5,7 puntos de PIB si el número de años de cotización para el cálculo de la pensión se ampliase hasta 30, en lugar de los 15 actuales. Jimeno (2000) estima esta reducción en casi siete puntos (si el cálculo de la base reguladora se amplía a la totalidad de la vida laboral del individuo). Por su parte, Balmaseda, Melguizo y Taguas (2006) argumentan que la consideración de las carreras laborales completas implicaría una reducción en promedio de entre un 10% y un 30% de las nuevas pensiones. Así pues, suponiendo una reducción del 15% en promedio de las nuevas pensiones entrañaría un reducción del gasto en pensiones de 2,7 puntos de PIB en 2060. Díaz Saavedra (2005) obtiene resultados similares a estos últimos, con una reducción del gasto en pensiones de 3,3 puntos de PIB en 2060.

<sup>9</sup> Según Hernández de Cos (2000), la reducción del porcentaje de 3 puntos a 2 puntos por cada año adicional de contribución entre los 15 y los 25 años produciría una reducción de tres décimas del peso del gasto en pensiones sobre el PIB en el período final de previsión (año 2050).

desincentivar la jubilación anticipada, permitir y fomentar la ampliación de la vida laboral por encima de los 65 años e incluso retrasar la edad legal de jubilación, en línea con algunas de las medidas ya adoptadas en los últimos años, tendría efectos positivos para la viabilidad financiera del sistema desde dos perspectivas: aumento de la población activa que potencialmente puede cotizar (particularmente importante dadas las perspectivas demográficas) y reducción del gasto en pensiones. El incremento de la edad legal de jubilación puede además justificarse por el incremento de la esperanza de vida, el retraso en la entrada en el mundo laboral, las menores necesidades físicas requeridas por la mayoría de los trabajos en la actualidad y la mejora de las condiciones físicas en edades más avanzadas. Es, además una medida ya aplicada en algunos países de nuestro entorno, en particular en Alemania, donde se ha procedido a aprobar muy recientemente un incremento gradual de la edad de jubilación desde los 65 hasta los 67 años. Es, por último, una medida muy potente en términos de reducción del gasto en pensiones, como indican las distintas simulaciones disponibles<sup>10</sup>.

g) Una medida adicional con efectos reductores sobre el número de beneficiarios del sistema consiste en incrementar el número de años necesarios para poder obtener una pensión de jubilación contributiva (actualmente 15 años)<sup>11</sup>.

h) Una alternativa consiste en ligar la pensión recibida a la esperanza de vida. En la medida que una parte del problema surge como consecuencia del incremento de la esperanza de vida, ajustar de una manera más o menos automática las cuantías de las pensiones a esos incrementos, favorece la sostenibilidad del sistema. En la actualidad, en cerca de la mitad de los países de la OCDE se ha propuesto o aplicado, de forma más o menos directa o indirecta, parcial o total, este tipo de medida (véase anejo 2).

i) Revalorización estricta de las pensiones con el IPC. En la actualidad, todas las pensiones se revalorizan con el IPC previsto, revisándose automáticamente en caso de que el IPC observado sea superior al previsto. Sin embargo, podría considerarse efectuar también una revisión automática de las pensiones en el caso de que el IPC observado fuese inferior al programado, así como tomar un índice de precios de referencia, construido a partir de una cesta representativa, que se ajuste mejor al poder adquisitivo de los pensionistas<sup>12</sup>.

Todas estas reformas pueden efectuarse sin necesidad de modificar el actual sistema de reparto, a través de cambios en sus parámetros. Algunos países han optado por enmarcar estos cambios en uno de mayor envergadura, al menos formal, como es la constitución de un sistema de cuentas nocionales, como los actualmente vigentes en Suecia y en otros países de Europa Central y del Este. En este sistema, el modelo sigue siendo de reparto, pero se constituye una cuenta virtual

---

<sup>10</sup> De acuerdo con Hernández de Cos (2000), el retraso de la edad de jubilación desde los 65 hasta los 70 años retrasa en 15 años la aparición de un déficit en la Seguridad Social. De manera similar, Balmaseda, Melguizo y Taguas (2006) estiman que dicho retraso en la edad de jubilación, adoptado con carácter obligatorio y sin gradualismos en 2007 y suponiendo que los trabajadores no soportan cotizaciones entre los 65 y los 69 años, retrasaría en 17 años la aparición del déficit de la Seguridad Social. Asimismo, dicha medida contribuiría a reducir el gasto en pensiones contributivas en 4,2 puntos de PIB en 2060 respecto a un escenario base sin reformas paramétricas. Asimismo, Jimeno (2000) muestra que este retraso de 5 años en la edad de jubilación contribuiría a reducir a la mitad el gasto en pensiones en porcentaje del PIB en 2050 respecto al que se obtendría sin reformas. Por su parte, Sánchez Martín (2001) obtiene que un aumento de 2 años en la edad legal de jubilación conllevaría una reducción del gasto en pensiones de 10,3 puntos de PIB en 2060.

<sup>11</sup> Según Hernández de Cos (2000), un incremento de esta variable de 15 a 20 años provocaría una reducción de más de un punto del peso del gasto en pensiones sobre el PIB en el período final de previsión (año 2050).

<sup>12</sup> Balmaseda, Melguizo y Taguas (2006) estiman que una revalorización de las pensiones según la variación del IPC - 0,5% retrasaría en tres ejercicios la aparición del déficit en la Seguridad Social y contribuiría a reducir el gasto en pensiones contributivas en 4,2 puntos de PIB en 2060 respecto a un escenario base sin reformas paramétricas.

para cada individuo donde se recogen las aportaciones individuales de cada cotizante y los rendimientos ficticios que estas aportaciones generan a lo largo de la vida laboral, rendimientos que se calculan como un tanto notional ligado a alguna variable macroeconómica. Este sistema tiene indudables ventajas en términos de una relación más estrecha entre las cotizaciones y las pensiones de los individuos. Y, sobre todo, mejora de forma significativa la percepción y la transparencia de los individuos sobre esta relación, lo que puede facilitar que funcionen más adecuadamente los sistemas de incentivos y su impacto sobre las decisiones de los agentes en el mercado de trabajo y reducir la incertidumbre de los individuos sobre sus rentas futuras.

<b>Resultados del impacto sobre el gasto en pensiones en España de algunas simulaciones de reformas paramétricas (a)</b>							CUADRO 2
	Incremento nº años de cotización	Reducción en el % sobre la base reguladora por cada año extra de cotización	Retraso edad de jubilación	Revalorización de pensiones	Incremento nº años para obtener pensión	Incentivos a prolongación vida laboral	
Alonso y Herce (2003)	$\Delta=10$ años: -0,8% del PIB en 2050. $\Delta=20$ años: -8% del PIB en 2050.						
Balmaseda, Melguizo y Taguas (2006)	$\Delta$ =Total vida laboral: -2,7% del PIB en 2060		5 años. Retraso de déficit :17 años. -4,2% del PIB en 2060	IPC - 0,5: Retrasa el déficit en 3 años. -4,2% del PIB en 2060			
Díaz Saavedra (2005)	$\Delta$ =Total vida laboral: -3,3% del PIB en 2060						
Díaz Giménez y Díaz Saavedra (2007)			3 años. -3,1% del PIB en 2060				
Hernández de Cos (2000)	$\Delta=10$ años: -1% del PIB en 2050	De 3% a 2%: -0,3% del PIB en 2050	5 años. Retraso del déficit en 15 años		De 15 a 20 años: -1% del PIB en 2050		
Jimeno (2000)	$\Delta$ =Total vida laboral: -6,8% del PIB en 2050	Reducción tasa de reposición de pensiones del 100% al 75% con 35 años de cotización: -4,8% del PIB en 2050	5 años. Reducción del gasto en pensiones en % del PIB a la mitad en 2050 respecto a escenario sin reformas.				
Jiménez-Martín y Sánchez-Martín (2007)						2% Incremento anual de la pensión: Retraso en 1,5 años de la edad de jubilación	
Sánchez-Martín (2001)	$\Delta=15$ años: -5,7% del PIB en 2060		2 años. -10,3% del PIB en 2060				

Fuente: Elaboración propia.  
(a) Impacto sobre la ratio de gasto público en pensiones sobre PIB en relación con el escenario base sin reforma

Una vez descrita esta batería de medidas, debe tenerse en cuenta que, a pesar de que podría existir un cierto margen, dado que la tasa de sustitución en sentido estricto o relación entre el último salario de activo y la pensión del primer año parece ser más elevada en España que en la media de los países de nuestro entorno<sup>13</sup>, afrontar el problema del envejecimiento exclusivamente

<sup>13</sup> Véase OCDE (2007a), en que se calcula que la tasa de sustitución para el perceptor mediano en España se situaría en el 84,2%, frente al 72,1% para el promedio de los países de la OCDE. La tasa de sustitución se calcula, en este documento, como la pensión neta dividida por

con las medidas anteriores exigiría probablemente una mayor contención de las pensiones. Además, el nivel de las pensiones en España es reducido. En 2008, por ejemplo, el gasto en pensiones por cada individuo con 65 años o más era de alrededor del 56% del PIB per capita, significativamente por debajo de la media de los países de la UE (cerca del 75%)<sup>14</sup>. Por todo ello, se hace necesario valorar y analizar otras opciones de reforma que permitan complementar los recursos del sistema contributivo público, como es el desarrollo de un sistema de capitalización, lo que se conoce como “segundo pilar” en aquellos países en que se encuentra implantado. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el sistema de capitalización tiene algunas ventajas pero también importantes inconvenientes. En particular, resulta menos vulnerable a los fenómenos demográficos, por lo que puede resultar una buena estrategia en términos de diversificación de riesgos en relación con el actual sistema de reparto. Sin embargo, el sistema de capitalización es más sensible a crisis inflacionistas y, como la experiencia del último año demuestra, a las inestabilidades de los mercados financieros. En este sentido, cualquier avance en esta dirección debería venir acompañado de una paralela definición de los sistemas prudenciales más adecuados para garantizar la transparencia y la protección de los partícipes. Además, el desarrollo de un segundo pilar de capitalización suficientemente profundo resulta complejo y requiere un análisis previo detallado de algunas cuestiones como el periodo de tiempo requerido para implantación, su carácter voluntario u obligatorio, o la distribución del coste asociado al cambio que supone esta implantación entre las distintas generaciones.

#### **4 Conclusiones**

Las distintas proyecciones del gasto en pensiones actualmente disponibles coinciden en mostrar un fuerte incremento de este gasto en el futuro. A pesar de las enormes cautelas que deben introducirse sobre este tipo de simulaciones a largo plazo, la dimensión del problema requiere que éste se afronte a través de una estrategia que reúna tres características: la estrategia debe ser amplia, es decir, debe combinar medidas en distintos frentes, la discusión de estas medidas no debería dilatarse en el tiempo, y, finalmente, las reformas deben tener un alcance suficiente.

En cuanto a la amplitud de la estrategia, el equilibrio financiero del sistema requiere, en primer lugar, mantener unas finanzas públicas saneadas. En este sentido, y con independencia de que en el 2008 hayamos asistido a la reaparición del déficit público y que, con casi total seguridad, este alcance niveles significativamente más elevados en 2009, lo relevante es que en el medio plazo se retome la senda de saneamiento de las cuentas públicas y, sobre todo, la tendencia de reducción de la deuda pública a la que, con la excepción de 2008, asistimos de manera recurrente desde 1997. En este sentido, los compromisos con las reglas fiscales de medio plazo establecidos en el Pacto de Estabilidad a nivel europeo y en las leyes de estabilidad presupuestaria a nivel nacional siguen siendo la mejor guía para gestionar la política fiscal.

En segundo lugar, desde el punto de vista macroeconómico, los problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas pueden verse aliviados, aunque no resueltos, si evolucionan favorablemente el empleo y la productividad de la economía (en este último caso, solo si las pensiones se actualizan, como es el caso, con la inflación). En este sentido, el margen de mejora es amplio y exige reformas estructurales en muchos ámbitos, como el mercado de trabajo y los mercados de

---

los ingresos netos previos a la jubilación, de los que se deducen los impuestos sobre la renta y las cotizaciones pagados por los trabajadores y los pensionistas.

<sup>14</sup> Véase OCDE (2007b).

bienes y servicios, además de la educación y la formación de los trabajadores. La visión de largo plazo que debe mantenerse en el análisis de la sostenibilidad del sistema de pensiones es, además, perfectamente compatible con el hecho de que muchas de las reformas necesarias para mejorar el empleo y, sobre todo, la productividad de la economía solo pueden desplegar sus efectos tras un período relativamente dilatado de tiempo.

Con ser importantes los dos pilares de la estrategia mencionados, enfrentarse al problema del impacto del envejecimiento de la población sobre el sistema de pensiones en el largo plazo requiere, necesariamente, reformas en el propio sistema de pensiones, al igual que han hecho otros países de nuestro entorno. Además, estas reformas resultan complementarias de las reformas estructurales mencionadas con anterioridad, en particular con las relativas al mercado de trabajo, y de la necesidad de mantener unas finanzas públicas saneadas. En particular, dentro del sistema de reparto actual, deben considerarse medidas como el aumento de la edad de jubilación, el incremento del número de años que se toman en cuenta en el cálculo de la base reguladora, la reducción de las tasas de reemplazamiento, la separación estricta de las fuentes de financiación de tal forma que todos los superávits del sistema contributivo engrosen el fondo de reserva y la revalorización estricta de las pensiones.

Finalmente, aunque la aparición del primer déficit en el sistema pueda aparecer muy lejano, debe tenerse en cuenta que el horizonte de planificación e implementación de las reformas es también largo. Por lo tanto, deberían ser debatidas sin demora para que, tras una implantación gradual, las reformas surtan todos sus efectos cuando el fenómeno del envejecimiento empiece a incidir con mayor virulencia.

## ANEJO 1: Resumen de las recomendaciones del Pacto de Toledo y de las sucesivas modificaciones legislativas del sistema de pensiones en España

Cuadro A1.1

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



LAS MEDIDAS DE LA LEY 24/97, DE CONSOLIDACIÓN Y RACIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL	
1.	Las prestaciones universales se financiarán con recursos presupuestarios y las contributivas con cotizaciones. La financiación de las primeras con cotizaciones solo se podrá mantener hasta el año 2000. Los complementos de mínimos son prestaciones universales (a revisar en 2000).
2.	Se creará un fondo de reserva con los recursos liberados por la medida anterior. La situación del fondo se evaluará en el año 2000.
3.	Eliminación gradual de los topes de cotización por debajo del máximo, que se actualizará con el IPC.
4.	Gradualmente, y hasta el 1 de enero de 2002, aumentará desde 8 hasta 15 el número de años aplicados en el cálculo de la base reguladora de la pensión.
5.	La relación entre la pensión y la base reguladora se modifica con la carrera de cotización en tramos lineales: el 50% con 15 años (mínimo), el 80% con 25 y el 100% con 35.
6.	Todas las pensiones se revalorizarán con el IPC previsto, revisándose correspondientemente en caso de divergencia entre éste y el realizado (IPC de noviembre).
7.	Ampliación del límite de edad para huérfanos en paro en 1999.
8.	Equiparación de pensiones de viudedad de personas menores de 60 años con cargas familiares con las de edad 60-64.
9.	Posibilidad de pluses por jubilación posterior a los 65 años.
10.	Se recomienda la equiparación contributiva gradual con el Régimen General de los distintos Regímenes Especiales. Se iniciarán los estudios pertinentes.
11.	Desincentivar las jubilaciones anticipadas voluntarias.
12.	Controles más severos de la incapacidad permanente (estas pensiones pasan a denominarse de jubilación cuando el beneficiario supere los 65 años).

<b>LAS MEDIDAS DE LA LEY 35/2002, DE 12 DE JULIO, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE JUBILACIÓN GRADUAL Y FLEXIBLE</b>	
1.	Regulación de la jubilación parcial, para hacer compatible el percibo de la pensión, con la consiguiente reducción, con el desarrollo de actividades laborales.
2.	Exoneración del pago de cotizaciones sociales (para empresarios y trabajadores) por contingencias comunes, salvo en lo que se refiere a la incapacidad temporal, correspondientes a los trabajadores de 65 ó más años, que acrediten 35 años efectivos de cotización y que decidan voluntariamente la continuación o la reanudación de su actividad laboral.
3.	Posibilidad de acceder a las pensiones de incapacidad permanente, aunque el trabajador tenga 65 ó más años y reúna las condiciones de acceso a la pensión de jubilación, cuando la causa originaria de la incapacidad derive de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional.
4.	La no extinción del subsidio por desempleo para mayores de 52, por el mero hecho de que el beneficiario alcance la edad a la que pueda tener derecho a una pensión de jubilación en su modalidad contributiva.
5.	Cuando se acceda a la jubilación con posterioridad a los 65 años, se aumentará el porcentaje del 100% (que se alcanza con 35 años de cotización) en un 2% adicional por cada año completo de trabajo después de los 65 años.
6.	La posibilidad de que el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación pueda superar el 100%, respecto de aquellos trabajadores que permanezcan en activo más allá de los 65 años de edad y acrediten un mínimo de 35 años de cotización.
7.	La posibilidad de acceder a la jubilación anticipada, a partir de los 61 años, para los trabajadores afiliados a la Seguridad Social con posterioridad a 1 de enero de 1967, siempre que concurren determinadas circunstancias: un período mínimo de cotización efectiva (sin pagas extraordinarias) de 30 años, cese involuntario en el trabajo, inscripción como desempleado por un plazo de, al menos, 6 meses. Modificación de los coeficientes reductores por razón del anticipo de la edad de jubilación.
8.	En el supuesto de extinción de contratos de trabajo derivados de un expediente de regulación de empleo, promovido por empresas que no se encuentren incursas en un procedimiento concursal, se acordó que aquél deberá llevar aparejada la obligación de abonar las cuotas destinadas a financiar un convenio especial con la Tesorería General y hasta la edad de 65 años, y cuyo coste deberá ser soportado por empresarios y trabajadores.
9.	Nuevo régimen de bonificaciones o reducciones graduales, que pueden llegar a alcanzar hasta el 100%, de la aportación empresarial en la cotización a la Seguridad Social por contingencias comunes: trabajadores con contrato indefinido, mayores de 60 años, con antigüedad de 5 años en la empresa.

## RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA RENOVACIÓN DEL PACTO DE TOLEDO

(Octubre de 2003)

**DESARROLLO DEL PACTO DE TOLEDO:**

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación. La financiación de las prestaciones contributivas dependerá básicamente de las cotizaciones sociales y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales (sanidad y servicios sociales) exclusivamente de la imposición general. Se constata que el legislador ha procedido a la clarificación de las distintas fuentes financieras en función de la naturaleza de las prestaciones y se ha abordado la separación de las fuentes de financiación. En este sentido, queda pendiente de concluir la completa asunción por los Presupuestos Generales del Estado de la financiación de los complementos de mínimos.
2. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, mediante revalorización automática de las mismas. Se deberá seguir garantizando que las ganancias de poder adquisitivo que puedan derivarse de una inflación real inferior a la prevista se consoliden con carácter permanente en las pensiones
3. Fondo de reserva. Los excedentes que se produzcan deberán ser destinados fundamentalmente al Fondo de Reserva.
4. Financiación, simplificación e integración de los Regímenes Especiales. Agilizar la labor iniciada a los efectos de establecer una protección social equiparable entre los diferentes regímenes (a igualdad de acción protectora debe ser también semejante la aportación contributiva). Impulsar la simplificación en orden a la existencia de dos grandes regímenes (trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia). Integración gradual de los Regímenes especiales Agrario y del Mar.
5. Mejoras de las bases. Se ha alcanzado el objetivo de existencia de un único tope máximo de cotización para todas las categorías laborales. Estudiar la aproximación de las bases de cotización a los salarios realmente percibidos. Estudiar la situación de aquellos regímenes en los cuales la cotización mayoritaria sigue efectuándose sobre bases mínimas, dado que una mejora progresiva de las bases se considera deseable.
6. Cotizaciones orientadas al empleo. Las políticas de bonificaciones y exoneraciones de cotizaciones pueden ser un instrumento útil para favorecer la incorporación o permanencia en el mercado de trabajo de personas con especiales dificultades. Reforzar las medidas de apoyo a la integración de la mujer. Intensificar el apoyo a los trabajadores de mayor edad, limitando el recurso a las prejubilaciones y desincentivando el abandono prematuro de la vida laboral, en aras a conseguir la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación. Las políticas de bonificaciones estará condicionadas al mantenimiento del equilibrio de las cuentas públicas. Estas deben considerar el estímulo de empleo estable e indefinido.
7. Modernización e información al ciudadano. Es preciso seguir adoptando medidas dirigidas a la mejora de la gestión. Se debe intensificar la labor de puesta en conocimiento de los ciudadanos de sus derechos y obligaciones en materia de Seguridad Social.
8. Gestión del sistema. Seguir potenciando la eficacia gestora del sistema a través de una mayor integración orgánica y racionalización de las funciones de afiliación, recaudatorias y de gestión de prestaciones. Adopción de medidas destinadas a mejorar el control de las prestaciones de incapacidad temporal e invalidez al objeto de evitar prácticas abusivas en relación con las mismas. Reforzar las medidas de coordinación entre las entidades responsables del pago de la prestación por incapacidad temporal y los servicios autonómicos de salud. Seguir en el proceso de mejora constante de los instrumentos legales, técnicos y de procedimiento para reducir la incidencia de la morosidad.
9. Lucha contra el fraude. Con especial atención a los sectores donde ésta sigue teniendo incidencia. Combatir los efectos negativos que se generan sobre el conjunto del sistema de la inmigración ilegal. Luchar contra el uso inadecuado de la filiación al régimen de autónomos por trabajadores respecto de los cuales se dan las características de ajeneidad y dependencia propias de la relación laboral.
10. Sobre el carácter contributivo del sistema. Seguir avanzando en el objetivo de lograr una mayor proporcionalidad entre las pensiones y el esfuerzo de cotización realizado, con la necesaria gradualidad y sin perjuicio de la adecuada atenuación de los mismos derivada de criterios de solidaridad. El refuerzo

del principio de contributividad ha de ser compatible con el mantenimiento de un tope máximo en la cuantía de la pensión y con el mantenimiento del principio de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión.

11. **Edad de jubilación.** La Comisión constata que se ha logrado un avance mediante la implantación de un sistema de jubilación gradual y flexible llevado a cabo a través de la Ley 35/2002, de 12 de julio. Necesidad de conseguir el objetivo de que la edad real de jubilación se aproxime, cada vez más, a la edad legal. La Comisión entiende, no obstante, que resulta conveniente seguir adoptando medidas con la finalidad, por un lado, de fomentar la prolongación de la actividad laboral de aquellos que opten por mantenerse en el mercado de trabajo una vez alcanzada la edad a la que pueden acceder a la pensión de jubilación y, por el otro, que impida cualquier tipo de discriminación por razón de edad que tenga por consecuencia la expulsión prematura del mercado de trabajo de trabajadores con plenas facultades físicas y psíquicas para continuar desarrollando su labor. Sólo en supuestos específicos y justificados deberían poder utilizarse recursos públicos de la Seguridad Social para ajustes de plantilla que supongan jubilaciones anticipadas. Mantener la figura del contrato de relevo y de sustitución. Estudie la situación en la que se encuentran los pensionistas que accedieron a la jubilación anticipada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2001 y que se encuentran en una situación de mayor necesidad, en orden a posibilitar la mejora de la pensión de jubilación que vienen percibiendo. Evaluar y, en su caso, corregir las diferencias de prestaciones que se puedan producir en las jubilaciones anticipadas cuando existan análogas condiciones de acceso y de esfuerzo contributivo.

12. **Prestaciones de viudedad y orfandad.** Las prestaciones de supervivencia han tenido, en los últimos años, una evolución en la que se ha tratado de atender más a las situaciones reales de necesidad que a la estricta contributividad. La Comisión entiende que éste es un camino adecuado pero que para que no se produzcan contradicciones en la regulación y situaciones de discriminación legal, es necesaria una reformulación integral de las prestaciones de supervivencia que atienda a un doble objetivo: por una parte, cubrir de forma efectiva las necesidades familiares que se producen como consecuencia del fallecimiento de una persona y, por otra, mejorar sustancialmente las actuales prestaciones de viudedad de las personas que no disponen de otros ingresos, especialmente en el caso de los mayores de 65 años. Continuar profundizando en mejoras en las pensiones de orfandad, especialmente en los casos en los que la cuantía de la prestación es muy reducida unidos a situaciones de falta de ingresos alternativos o ingresos relativamente bajos.

13. **Solidaridad y garantía de suficiencia.** Seguir reforzando el principio de solidaridad y de garantía de suficiencia de las pensiones en la medida en que la situación financiera lo permita. Se considera necesario el mantenimiento del principio de cuantías mínimas para las diferentes modalidades de pensión. Seguir avanzando en la mejora de las pensiones más bajas del sistema contributivo. Revisar la incompatibilidad entre la percepción del SOVI y la pensión de viudedad con la finalidad de garantizar una suficiencia económica.

14. **Sistemas complementarios.** Constata el insuficiente grado de desarrollo de la previsión complementaria en España y la necesidad de seguir reforzándola. Se debe facilitar y primar la extensión e incorporación en planes de pensiones de empleo y seguros colectivos del mayor número de trabajadores. Insta a seguir ahondando en las políticas que permitan avanzar hacia un sistema complementario de asistencia y prestaciones, externo a la Seguridad Social, con carácter claramente voluntario y financiado totalmente con aportaciones privadas independientes y no sustitutivas de las contribuciones obligatorias al sistema público de la Seguridad Social. Dichos sistemas complementarios tienen como objetivo el complementar y no el sustituir las pensiones públicas.

#### NUEVAS RECOMENDACIONES:

15. **Nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional.** Estudiar la situación de la trabajo a tiempo parcial, la incidencia del empleo temporal, o las nuevas posibilidades de compatibilidad entre salario y pensión o subsidio.

16. **Mujer y protección social.** Remover los obstáculos que sigan existiendo para una equiparación de los salarios realmente percibidos a igual trabajo realizado por hombres y mujeres. Seguir avanzando en las políticas de conciliación. Abordar las situaciones familiares asociadas a la separación o divorcio.

17. **Dependencia.** Configurar un sistema integrado que aborde el fenómeno de la dependencia.

18. **Discapacidad.** Evaluar el impacto de las políticas públicas sobre las personas discapacitadas.

19. **Inmigración.** Adoptar medidas para que la afluencia de los inmigrantes se realice de forma que se

garantice su incorporación al mercado de trabajo y al sistema de protección social. Incrementar las acciones de adaptación.

#### SISTEMA DE PENSIONES EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

20. Los principios de viabilidad, adecuación y suficiencia definidos a nivel europeo buscan potenciar un modelo de pensiones sólido y capaz de afrontar los problemas derivados del envejecimiento, de la movilidad, de la inmigración y de los cambios sociales.

21. La Comisión resalta la importancia de abordar el impacto del gasto público en pensiones, sanidad y cuidados de mayores sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas de manera coordinada desde el marco europeo.

22. Análisis y seguimiento de la evolución del sistema. Se propone que el Congreso de los Diputados cada cinco años cree una Ponencia que estudie el presente y futuro del sistema de Seguridad Social.

LAS MEDIDAS DE LA LEY 40/2007, DE 4 DE DICIEMBRE, EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.	
1.	En materia de incapacidad temporal, se establece un procedimiento mediante el cual el interesado pueda expresar su disconformidad con respecto al alta médica ante la inspección médica, garantizándose en todo caso la continuidad de la protección del interesado hasta la resolución administrativa final. En los casos de agotamiento del período máximo de duración de la incapacidad temporal, la calificación de la incapacidad permanente se retrasará por el período preciso, hasta un máximo de veinticuatro meses, prorrogándose hasta entonces los efectos de la incapacidad temporal.
2.	Con relación a la incapacidad permanente, de una parte se flexibiliza el período mínimo de cotización exigido a los trabajadores más jóvenes. Por otra parte, se modifica la forma de cálculo del importe de las pensiones de incapacidad permanente derivada de enfermedad común, para aproximarla a la establecida para la pensión de jubilación, y también la del complemento de gran invalidez, desvinculándolo del importe de la pensión de incapacidad permanente absoluta.
3.	Por lo que se refiere a la jubilación, y con el fin de incrementar la correlación entre cotizaciones y prestaciones, se establece que, para acreditar el período mínimo de cotización actualmente exigido para acceder al derecho a la pensión, se computarán únicamente los días efectivos de cotización y no los correspondientes a las pagas extraordinarias.
4.	Con respecto a la edad de jubilación se prevé la posibilidad de aplicar coeficientes reductores en relación con nuevas categorías de trabajadores, con modificación de las cotizaciones, y sin que la edad de acceso a la jubilación pueda situarse en menos de 52 años.
5.	En relación con quienes prolonguen voluntariamente su vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, se establece la percepción de una cantidad a tanto alzado, cuando el pensionista tenga derecho a la pensión máxima, o de un porcentaje adicional sobre la base reguladora de la pensión, cuando no se alcance dicha cuantía máxima.
6.	Se prevén medidas de mejora de las pensiones de quienes las causaron anticipadamente como consecuencia de un despido antes de 1 de enero de 2002.
7.	Se establece la consideración como involuntaria de la extinción de la relación laboral cuando ésta se produzca en el marco de expedientes de regulación de empleo.
8.	Con respecto a la modalidad de jubilación parcial, se supedita el acceso a la misma, como regla general, al cumplimiento de 61 años de edad, a que el trabajador tenga una antigüedad de 6 años en la empresa y a que acredite un período de cotización de 30 años. Se establecen ajustes en los porcentajes de reducción máxima y mínima de la jornada habitual de trabajo del trabajador que pasa a la jubilación parcial, así como la necesidad de que la base de cotización del trabajador relevista no podrá ser inferior al 65% de aquella por la que venía cotizando el trabajador.
9.	En materia de pensión de viudedad, se reconoce su otorgamiento en los supuestos de parejas de hecho que, además de los requisitos actualmente establecidos para las situaciones de matrimonio, acrediten una convivencia estable y notoria durante al menos cinco años, así como dependencia económica del conviviente sobreviviente en un porcentaje variable en función de la existencia o no de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad.
10.	En los supuestos excepcionales en los que el fallecimiento del cónyuge esté ocasionado por una enfermedad común y no existan hijos comunes, se exige un período reducido de convivencia matrimonial y, de no acreditarse el mismo, se concederá una prestación temporal de viudedad.
11.	Si, mediando divorcio, existiera concurrencia de beneficiarios con derecho a pensión, se garantiza el 40% de la base reguladora a favor del cónyuge sobreviviente o de quien, sin ser cónyuge, conviviera con el causante y cumpliera los requisitos establecidos.
12.	Se prevé la posibilidad de que la suma de las pensiones de orfandad y de viudedad pueda rebasar el importe de la base reguladora del causante cuando el porcentaje aplicable para el cálculo de la pensión de viudedad sea del 70%, con el fin de que la aplicación de éste último no vaya en detrimento de la cuantía de las pensiones de orfandad.
13.	La equiparación de las parejas de hecho a las matrimoniales lleva a extender el tratamiento seguido para la

viudedad también con respecto al auxilio por defunción y a las indemnizaciones a tanto alzado en caso de muerte derivada de accidente de trabajo o enfermedad profesional.

14. Se introducen modificaciones que afectan a la concatenación de las prestaciones de incapacidad temporal y de desempleo, para que cuando aquella derive de una contingencia profesional, y durante su percepción se extinga el contrato de trabajo, el interesado siga percibiéndola hasta el alta médica sin consumir período de prestación por desempleo si después pudiera pasar a esta situación.

15. Se introducen modificaciones que afectan a la cotización a favor de los perceptores de subsidio por desempleo mayores de 52 años por la contingencia de jubilación, que se realizará sobre una base más alta.

16. Se prevé el futuro establecimiento de complementos por mínimos en favor de los pensionistas de incapacidad permanente total cualificada menores de 60 años.

## ANEJO 2: Las reformas recientes de los sistemas de pensiones en los países de la OCDE<sup>15</sup>

El fenómeno del envejecimiento de la población y su impacto sobre el gasto público es relativamente generalizado en todos los países desarrollados. Con el objetivo precisamente de mitigar este impacto sobre las cuentas públicas y garantizar su sostenibilidad en el largo plazo un número creciente de países ha acometido reformas en sus sistemas de pensiones en los últimos años. A continuación se describen brevemente las características fundamentales de las reformas de pensiones acometidas en la última década, haciendo especial hincapié en las que se han adoptado en los países de la UE-15 (los países que conformaban la UE antes de la ampliación de mayo de 2004).

Como ya se ha mencionado, la mayor parte de los países de la OCDE, y especialmente la gran mayoría de los países de la UE-15, han acometido reformas de pensiones desde principios de los años noventa, algunas de ellas de gran calado. En particular, gran parte de estas reformas han tenido lugar en los últimos 10 años. Estas podrían dividirse en dos grandes bloques: las reformas en las que se revisan los principales parámetros que afectan al cálculo de la pensión y las reformas encaminadas a modificar la estructura del sistema de pensiones. En algunos casos, las reformas de pensiones han incorporado elementos de ambos bloques. El Cuadro A2.1 resume los aspectos en los que se han basado las diferentes reformas de los sistemas de pensiones adoptadas en los países de la UE-15 en la última década.

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

Fuente: OCDE (2007a) y elaboración propia

### 1. Reformas paramétricas

#### Incentivos a la prolongación de la vida laboral.

Un buen número de reformas ha incrementado la penalización por jubilación anticipada o los incentivos a retrasar la edad de jubilación. Al mismo tiempo se han aumentado, en algunos casos,

<sup>15</sup> Véase OCDE (2007).



los años necesarios para recibir el 100% de la pensión. Así, en Dinamarca y Finlandia se ha retrasado la edad a la que se puede acceder a la jubilación anticipada. Australia, Bélgica y Reino Unido han aumentado la recompensa por aplazar la jubilación. En Finlandia los últimos años trabajados aumentan ahora en mayor medida el derecho a pensión que con anterioridad. Por último, en Austria, Francia, Alemania, Italia, Portugal y Estados Unidos se ha aumentado (o introducido) la penalización por jubilación anticipada y aumentado los beneficios por atraso en la jubilación.

### **Retraso de la edad de jubilación.**

En muchos países se ha elevado la edad de jubilación en los últimos años, quedando la edad normal en 65 años. El objetivo para Alemania, Irlanda, Noruega y Estados Unidos es que esta se sitúe en 67 años. Además, en el caso de Dinamarca a partir de 2005 se vincula la edad de jubilación a los incrementos que se produzcan en la esperanza de vida.

### **Modificación de las bases.**

Siete países han aumentado el período de referencia para el cálculo de la pensión, en algunos casos gradualmente. Francia tomará en consideración los 25 años mejores en términos de salarios recibidos, frente a los 10 mejores hasta ahora. Austria, pasará de 15 a 40 años. Finlandia, Polonia, Portugal, Eslovaquia y Suecia pasarán a tomar en cuenta toda la vida laboral. Como resultado de los cambios, hasta 17 países de la OCDE tomarán en cuenta toda la vida laboral o cifras próximas.

### **Modificación de los sistemas de indiciación.**

Para el cálculo de las bases, la mayoría de los países actualizan los salarios pasados hasta el momento de la jubilación con índices de crecimiento salarial, pero algunos han cambiado el método recientemente. Francia ha pasado a utilizar índices de precios. Finlandia, Polonia y Portugal, índices mixtos.

Por otra parte, para la actualización de las pensiones en vigor, muchos países han dejado de tomar como referencia los crecimientos salariales para utilizar total o parcialmente índices de precios (que mantienen el poder adquisitivo de las pensiones pero no participan del crecimiento real del nivel de vida). Índices compuestos de precios y salarios son usados en Hungría, Polonia, Eslovaquia, Finlandia y Suiza. En Alemania, que tenía ligada la revalorización al crecimiento de los salarios netos de impuestos y cotizaciones sociales, cambiará para tener en cuenta la ratio de dependencia (relación entre cotizantes y pensionistas). Italia, Austria y Portugal utilizan índices de precios pero solo parcialmente, para incrementar las pensiones bajas en mayor medida que las altas.

### **Introducción de factores de sostenibilidad (esperanza de vida y pensiones).**

Ajustes en las prestaciones a incrementos en la esperanza de vida han sido propuestos o implantados en algunos países de la OCDE. Esta introducción de factores de sostenibilidad puede adoptar formas diferentes. Los sistemas de cotización definida ajustan estos parámetros automáticamente, porque se trata de planes personalizados. Hungría, Polonia, Eslovaquia y Suecia han introducido parcialmente y Méjico, totalmente, este tipo de planes de cotización definida. Alemania ha introducido ajustes para tener en cuenta el número de pensionistas por cotizante y en Austria está actualmente en discusión. En Finlandia y Portugal el valor de la pensión en el momento de la jubilación se ajustará a la expectativa de vida. Por su parte, la edad de jubilación en Dinamarca y en número de años de cotización para obtener el 100% de la pensión en Francia se vincularán asimismo a los cambios en la esperanza de vida.

## 2. Reformas estructurales

### Introducción de sistemas de cotización definida.

Algunos países de la OCDE han introducido sistemas de cotización definida. En concreto, Australia ha introducido obligatoriamente estos planes como suplemento del sistema público. Alemania, Irlanda y Nueva Zelanda los han introducido de forma voluntaria. Hungría, Polonia y Eslovaquia de forma obligatoria para los nuevos trabajadores. Méjico y Suecia, de forma obligatoria.

### *“Pre-funding pensions”.*

Como medio alternativo al puro sistema de reparto, algunos países (Japón, Suecia, Suiza, España, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda y Noruega) han establecido fondos de reserva de las pensiones.

## 3. Impacto de las reformas

En promedio, las reformas de pensiones adoptadas han conllevado una reducción en la generosidad de los sistemas de pensiones. En su informe *Pensions at a Glance (2007)* la OCDE ha calculado el impacto de las reformas sobre las tasas de replazamiento en algunos países en los que se han adoptado reformas importantes (véase cuadro A2.2). De acuerdo con este informe, la **tasa bruta de replazamiento** (pensión bruta dividida por salario bruto) para los salarios medios se habría reducido con las reformas de forma significativa. En concreto, aunque en algunos países las reducciones son ligeras o nulas (Nueza Zelanda, Polonia y Reino Unido), las caídas son superiores a los diez puntos en Méjico, Italia, Portugal, Suecia, Francia o Austria<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Para los trabajadores con bajos salarios (la mitad del salario medio), la pensión recibida (neta de impuestos) en comparación con el salario medio (neto de impuestos y cotizaciones) habría empeorado en la mayoría de países. Únicamente en el Reino Unido habría mejorado esta razón y habría permanecido estable en Finlandia, Francia y Corea. Los descensos más acusados se producirían en Méjico, Polonia, Portugal y Alemania.

**Impacto de las reformas de pensiones sobre las tasas brutas de remplazamiento**

CUADRO A2.2

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

Fuente: OCDE (2007a)

## Bibliografía

- Alonso, J. y J.A. Herce (2003). *Balance del sistema de pensiones y boom migratorio en España. Proyecciones del modelo MODPENS de FEDEA*. Documento de Trabajo 2003-02, FEDEA.
- Balmaseda, M., A. Melguizo y D. Taguas (2006). Las reformas necesarias en el sistema de pensiones contributivas en España. *Moneda y Crédito*, n. 222, pp.313-340.
- Comisión Europea (2009). *The 2009 Ageing Report: Underlying assumptions and projection methodologies*. European Economy 7/2008.
- Díaz-Giménez, J. y J. Díaz-Saavedra (2009). Delaying Retirement in Spain. *Review of Economic Dynamics*, 12(1), pp. 147–167.
- Díaz-Saavedra, J. (2005). *A Parametric Reform of the Spanish Public Pension System*. Departamento de Administración de Empresas, Universidad Carlos III de Madrid.
- Hernández de Cos, P. (2000). *Pension projections for Spain using the PROST model*. Banco de España, Documento interno.
- Jiménez-Martín, S. y A. Sánchez-Martín (2007). An evaluation on the life cycle effects of minimum pensions on retirement behavior. *Journal of Applied Econometrics*, 22, pp. 923–950.
- Jimeno, J.F. (2000). *El sistema de pensiones contributivas en España: cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo*. FEDEA, Documento de Trabajo 2000-15.
- Jimeno, J.F., Juan A. Rojas y S. Puente (2006). Modelling the impact of aging on social security expenditures. *Economic Modelling*. Volume 25, Issue 2, March 2008, Pages 201-224.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2008). *Estrategia Nacional de Pensiones*. Madrid, Octubre.
- OCDE (2007a). *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries*, Paris.
- OCDE (2007b): *Estudios Económicos. España*.
- Sánchez-Martín, A. (2001). *Endogenous retirement and public pension system reform in Spain*. Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid. Working Paper 01-35.