

# LA VIABILIDAD DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES: CUESTIONES ACTUALES

**PRUDENCIO JOSÉ RIQUELME PEREA**

*Profesor Titular*

*Departamento de Economía Aplicada*

*Universidad de Murcia (España)*

**ÁNGEL MANZANARES GUTIÉRREZ**

*Profesor Asociado*

*Departamento de Economía Aplicada*

*Universidad de Murcia (España)*

Fecha de recepción: 4/12/2018

Fecha de aceptación: 5/12/2018

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. LOS SISTEMAS DE PENSIONES. 1.1. El sistema público de pensiones. 1.2. Otros sistemas de pensiones. III. LAS ÚLTIMAS REFORMAS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES. IV. PRINCIPALES PROPUESTAS. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** Este estudio panorámico pretende sintetizar las principales controversias suscitadas acerca de la viabilidad del sistema público nacional de pensiones. La inestabilidad del mercado laboral, las bajas tasas de natalidad y sobre todo el envejecimiento de la población conforman un escenario que, a priori, no parece muy alentador para el sostenimiento del sistema de pensiones. Se han acometido reformas importantes, la más profunda entró en vigor en 2013 incluyendo tanto ajustes paramétricos como estructurales. Sin embargo, estas reformas parecen insuficientes para mantener la sostenibilidad

del sistema y, en cambio, aumenta el malestar social entre los pensionistas. Este trabajo también muestra propuestas y medidas para mejorar el sistema actual y otras alternativas al sistema público de reparto.

**ABSTRACT:** This panoramic study aims to summarize the main controversies about the viability of the public pension system. The instability of the labor market, the low birth rates and the aging of the population constitute a scenario that is not very encouraging for the sustainability of the pension system. Important reforms have been undertaken, the most intense came into effect in 2013 including both parametric and structural adjustments. However, these reforms are insufficient for the sustainability of the pension system. Finally, the paper presents some proposals and measures to improve the current system and other alternatives to the public distribution system.

**PALABRAS CLAVE:** Pensiones, Sistema Público, Fondo de Reserva, Seguridad Social.

**KEYWORDS:** Pensions, Public System, Reserve Fund, Social Security.

## I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, se cuestiona de forma creciente la viabilidad del sistema público de reparto de prestación definida que ha estado vigente desde los años sesenta en nuestro país. A medida que los años avanzan, la población ocupada en términos relativos y absolutos está sosteniendo cada vez a un mayor número de población inactiva. En paralelo, la crisis económica expulsó del mercado laboral a un porcentaje importante de trabajadores que solo después de casi una década empieza a recuperarse. Estos factores, unidos al envejecimiento de la población causado por el incremento de la esperanza de vida, encabezando la lista de los países más longevos, y la reducción en las tasas de natalidad e intensificado por el efecto del *baby boom* de los nacidos entre los años 1958 y 1977, conducen a un incremento de presión sobre el sistema. Hoy en día, en España, la esperanza de vida está situada en los 82 años y la previsión para el año 2050, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), será de 90 años. Según las proyecciones demográficas para ese año, la población española de más de 64 años alcanzará el 67% de la población activa. Por consiguiente, el gasto en pensiones aumentará considerablemente si se mantienen las condiciones actuales (Febrero, Bermejo, y McCombie, 2014). De forma paralela se producirá un incremento de la población dependiente ya que se prevé que para el año 2050, el 73% de los hombres y el 90% de las mujeres cumplirán los 80 años<sup>1</sup> (Gutiérrez, 2017). Estos fenómenos demográficos apuntan a cambios importantes en la estructura generacional y una disminución del número de cotizantes en el medio plazo y, por tanto, la necesidad de introducir modificaciones en el sistema público de pensiones de la Seguridad Social para asegurar su viabilidad y sostenibilidad.

Aunque la transformación demográfica favorece a la mayoría de la población de los países desarrollados (menor tasa de mortalidad y mayor calidad de vida en las personas mayores), tienen como contrapartida un aumento del gasto en atención médica y social de las personas mayores, así como una mayor presión en el mercado laboral y un importante desequilibrio de los presupuestos de los sistemas de pensiones (Febrero et. al, 2014). En la mayoría de los países desarrollados, resultado de esta transformación, el incremento de la población de mayor edad continúa avanzando por lo que será necesario, tanto para

.....

1 Cfr. Fundación General. CSIC. Informe sobre el envejecimiento, Madrid, 2010, p. 20.

mantener el sistema de pensiones, como para mejorar los sistemas de bienestar, aumentar la participación en el mercado de trabajo. En España hay población muy bien formada y disponible para trabajar, desde esta perspectiva, desaprovechar el capital humano de una parte de la población significaría perder competitividad y limitar el crecimiento económico (Alonso-Villar y Del Río, 2007).

## II. LOS SISTEMAS DE PENSIONES

### 2.1. El sistema público de pensiones

Como es bien conocido, en el sistema de reparto lo recaudado por las cotizaciones de la población activa es repartido entre la población inactiva, principalmente a causa de la jubilación (Gutiérrez, 2017). Este sistema está basado en la solidaridad intergeneracional de la población condicionada a la participación en el mercado de trabajo, puesto que los trabajadores contribuyen al sostenimiento de las personas jubiladas.

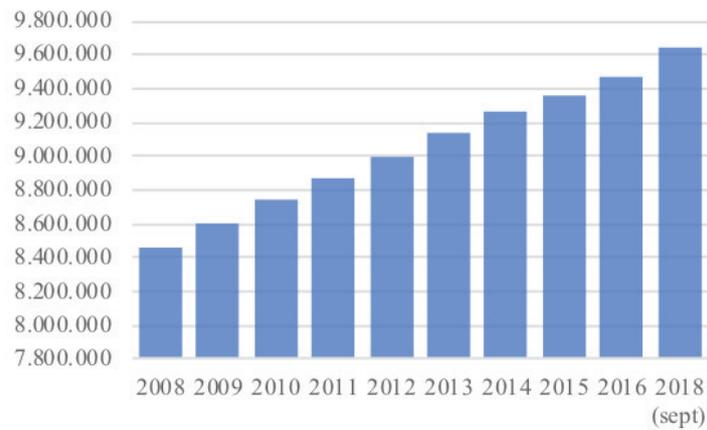
El aumento importante de la población, efecto del *baby boom*, garantizó la viabilidad del sistema en los años sesenta cuando se puso en marcha el sistema. La población aumentaba de forma exponencial y la esperanza de vida era más corta por lo que, inicialmente, esta situación favorecía la sostenibilidad del sistema. Pero ahora, el número de nacimientos ha descendido y esto incidirá en el pago de las pensiones. Se está produciendo una inversión en la pirámide poblacional, se ensancha la cúspide, aumento de personas mayores, y se estrecha la base de la pirámide, disminución de los nacimientos, a pesar de las aportaciones de población inmigrante llegadas a España en los últimos años. A causa de la reducción de las tasas de natalidad y sobre todo por el aumento de la esperanza de vida, las generaciones activas en el mercado de trabajo estarán obligados a realizar una mayor contribución para mantener los presupuestos de la Seguridad Social.

Este debate sobre la sostenibilidad de las pensiones públicas como consecuencia del envejecimiento de la población no es nuevo, se ha tratado en otras ocasiones. Ya a principios de los noventa, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) pronosticaron que el envejecimiento perjudicaría el estado de bienestar (Febrero et. al, 2014). Curiosamente, estas predicciones venían acompañadas de propuestas encaminadas a reducir la protección social y promover las jubilaciones privadas. (Francescutti, 2017).

Es un hecho, el modelo actual de reparto está amenazado por los cambios demográficos que generarán una mayor carga para el sistema de pensiones a causa del aumento de

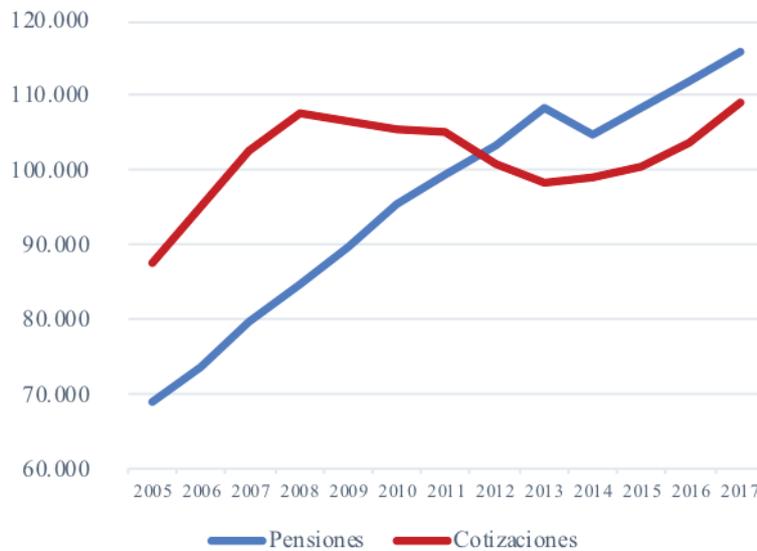
los pensionistas con relación al número de trabajadores. Asimismo, “se observan fases activas cada vez más cortas y de jubilación más largas” (Ferruz, Alda, y Muñoz, 2009, p. 27). El gráfico 1 muestra la evolución del número de pensiones desde el año 2008. En tan solo 10 años el número de pensiones se ha incrementado en un 13,97%, mientras que en ese mismo periodo, como consecuencia de la prolongada crisis, la población ocupada ha disminuido un -8,0%. Por otro lado, el gasto en pensiones contributivas sigue en ascenso incluso superando a las cotizaciones de la Seguridad Social (Gráfico 2)

Gráfico 1: *Evolución del número de pensiones*



Fuente: *Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. (2018)*

Gráfico 2. *Evolución gasto en pensiones y cotizaciones a la Seguridad Social*

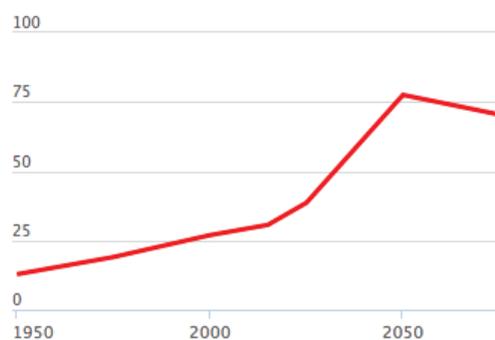


Importe en miles de euros

Fuente: *Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*

El envejecimiento es un fenómeno en aumento y para el año 2020, si el comportamiento demográfico sigue la misma tendencia, se espera una tasa de dependencia del 58% mientras que para 2050 la tasa será del 77,5% (Gutiérrez, 2017). Sin duda, la transformación demográfica generará un mayor gasto en pensiones (Gráfico 4). Una primera solución que proponen diferentes expertos para resolver el problema es completar la financiación vía cotización con impuestos, especialmente en lo que se refiere a las pensiones mínimas que se han generado con unas cotizaciones insuficientes para garantizar su sostenibilidad.

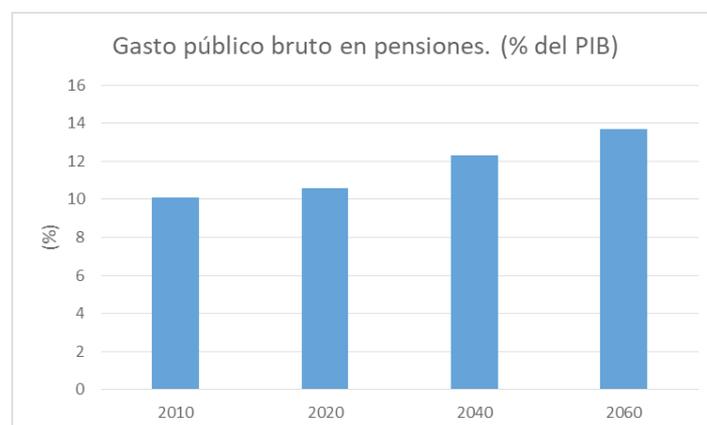
Gráfico 3: *Tasa de dependencia de la población envejecida: número de personas de 65 y más años en relación al número de personas en edad de trabajar (entre 20 y 64 años)*



Fuente: OCDE. (2018)

Otros investigadores, sin embargo, inciden en la sostenibilidad del sistema a partir del equilibrio entre cotizaciones y pensiones. Es un hecho que el propio gasto de los jubilados aporta recursos de producción o en otras palabras, aunque el envejecimiento pueda considerarse como una carga para la sociedad, también es una fuente importante de demanda que genera nuevas oportunidades de negocio (Febrero et. al, 2014).

Gráfico 4: *Evolución del número de pensiones*



Fuente: Comisión Europea, 2012. Tabla 2.5, p. 101

En este sentido, la sostenibilidad del sistema está supeditada a la situación de pleno empleo (Febrero et. al, 2014), subrayándose que el sistema de reparto funcionará si existe un equilibrio entre la población ocupada y la jubilada (Gutiérrez, 2017).

Por otro lado, la fuga de talento supone una ineficiencia del mercado laboral, porque España asume el coste de la educación y otros países se apropian del valor añadido. Incluso la inmigración se está reduciendo, perdiéndose así los beneficios que trajo en su momento: aumento de las cotizaciones y por lo tanto de la recaudación, reducción del envejecimiento en el medio plazo, y disminución de la tasa de dependencia (Conde-Ruiz, Jimeno y Valera, 2008). Aunque hay argumentos que apuntan en otra dirección, como el que sostiene que los beneficios de la inmigración son coyunturales porque la población inmigrante envejece y se convierte en población inactiva (Gutiérrez, 2017), no hay que olvidar que la corrección de los desequilibrios demográficos necesitarían de una aportación continúa de efectivos en la situación actual.

Una de las cuestiones pendientes planteadas, y a pesar de las últimas reformas realizadas, es la de mejorar en la regulación la compatibilidad de las distintas prestaciones para una mayor seguridad jurídica (Bonache, 2016).

Los principales problemas del sistema de pensiones según Ballester, Sánchez, y Macías (2016) son:

- El aumento de la tasa de dependencia. Cada vez hay más personas dependientes (mayores de 64 años y menores de 16) que son sustentadas por las personas en edad de trabajar (entre 16 y 64 años). Las proyecciones del INE estiman que la tasa en 2032 será de 67,8%.
- Un mayor aumento del número de pensionistas que de trabajadores. Si no aumenta la inmigración, se reduce la emigración y se mantienen las tasas bajas de fecundidad habrá más pensionistas que trabajadores.
- Las prejubilaciones para resolver reformas en diferentes sectores económicos han generado un desequilibrio en el sistema de pensiones. Efectivamente, se han realizado prejubilaciones en sectores como el industrial o el financiero para adecuar la plantilla de la empresa a las fluctuaciones del mercado, perturbando el sistema público de pensiones (Martínez, 2010). Hay que evitar las jubilaciones anticipadas mal utilizadas y que se realicen de forma abusiva (Rodríguez, 2002).
- El incremento de la productividad no ha mejorado el sistema de pensiones. Los incrementos de la productividad se acaban trasladando a los salarios y estos a las pensiones. Si los salarios son más altos las cuantías de las pensiones serán mayores y habrá un mayor gasto en el sistema de reparto.

- El déficit del sistema que ha ido aumentando exponencialmente los últimos años y al que la crisis económica iniciada en 2008 le ha repercutido de forma intensa. En el año 2060 habrá más 15,6 millones de personas mayores de 65 años y el gasto en pensiones será del 13,7% del PIB.
- La falta de ingresos como desestabilizador del sistema (Gutiérrez, 2017). Según Eurostat el gasto público español en pensiones sobre el PIB es inferior a la media europea, por lo tanto, el principal problema es la escasez de ingresos originado por problemas como el desempleo, el trabajo precario o las rebajas en las cotizaciones de la Seguridad Social utilizadas como política activa de empleo.
- La presión del sistema financiero interesado en promover los sistemas privados de pensiones. Desde ciertos sectores se envían mensajes alarmistas sobre la insostenibilidad del sistema de pensiones, con el objetivo de poder participar en un negocio financiero con grandes expectativas.
- La precarización del trabajo que es uno de los grandes desequilibrios del mercado de trabajo español y que influirá en la evolución futura de las pensiones. Aunque en la actualidad se esté creando empleo, este es principalmente temporal, a tiempo parcial y ligados a salarios bajos. Los próximos pensionistas habrán cotizado menos y las pensiones serán más bajas, pero hasta ese punto tendrán menos capacidad para financiar las pensiones actuales.

## **2.2. Otros sistemas de pensiones**

Desde diferentes posiciones las pensiones públicas han sido duramente criticadas, destacando la preferencia por los fondos privados porque generan una mayor tasa de acumulación y favorecen indirectamente un mayor nivel de producción (Feldstein, 1974). Por contra en caso de las públicas, si los trabajadores conocen que tendrán garantizada una pensión estatal consumirán más y ahorrarán menos (Febrero et. al, 2014).

Han surgido diferentes propuestas para tratar de resolver el problema del sistema de pensiones, que van desde cambios radicales hasta la introducción de ciertas reformas paramétricas como atrasar la edad de jubilación o la reducción de beneficios, entre otras. Se han planteado otros modelos financiados y no financiados en donde las contribuciones son gestionadas por el sector privado y están basadas en contribuciones voluntarias y obligatorias (Febrero et. al, 2014).

Uno de los sistemas de pensiones más extendido es el de capitalización. Este sistema se basa en el ahorro individual, cada persona cotiza para sí misma. Las cantidades aportadas y su rendimiento se destinan a satisfacer la prestación futura. Este sistema no está fundamentado en el principio de solidaridad intergeneracional, al menos en su mayor

parte, sino que cada trabajador puede tener prestaciones diferentes en función de la rentabilidad de los fondos donde se hubiesen invertido sus cotizaciones sociales. Por lo tanto, este sistema no garantiza un tratamiento uniforme a los trabajadores. Sin embargo, “estos instrumentos de ahorro favorecen la recuperación económica ya que el ahorro generado con estos instrumentos, normalmente, a través de las entidades financieras se reinvierte en la economía en forma de créditos y préstamos dirigidos a la creación de empresas e indirectamente a la creación de empleo” (Gutiérrez, 2017, p. 99).

El sistema de cuentas nocionales está basado al menos parcialmente en estos sistemas de capitalización, donde el Estado abre una cuenta para cada trabajador en donde nominalmente se van acumulando sus cotizaciones. Cuando se cumple la edad de jubilación, se recibe una pensión que será el resultado de dividir el derecho consolidado en la cuenta del pensionista entre la esperanza de vida estimada (Gutiérrez, 2017).

El sistema obligatorio de capitalización y reparto es un procedimiento que combina el sistema público de reparto con un régimen de cotizaciones establecido y que es gestionado por entidades públicas y privadas (Gutiérrez, 2017).

Finalmente, conviene enfatizar que el tránsito de un sistema a otro supondría a una generación realizar un importante esfuerzo, ya que habría que realizar un ajuste importante en la transición entre los dos sistemas con los consiguientes problemas que ello conllevaría, principalmente en relación a la cuantía de la pensión.

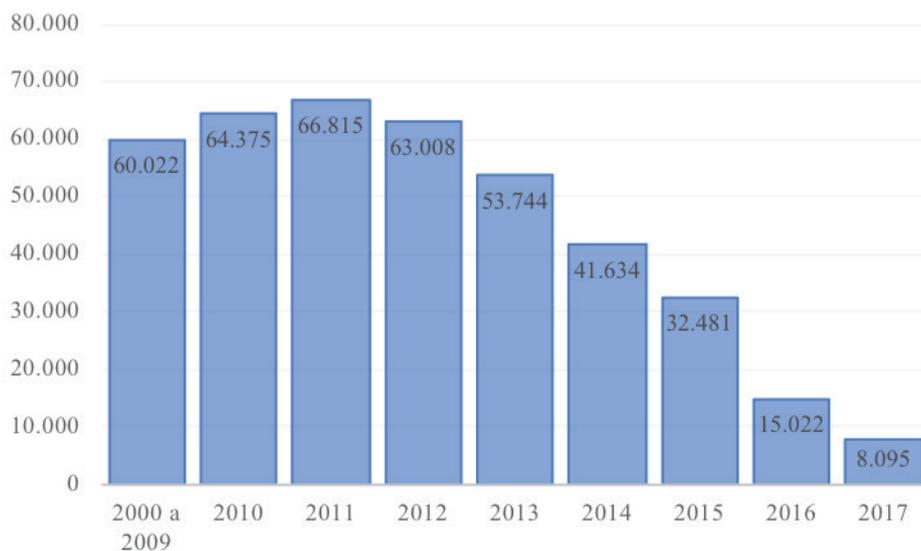
### III. LAS ÚLTIMAS REFORMAS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

**E**l Pacto de Toledo aprobado en el Pleno del Congreso de los Diputados en abril de 1995 inició las reformas con la vista a garantizar la sostenibilidad. Respondía a la necesidad de abordar, a partir del consenso generalizado de las fuerzas políticas y el visto bueno de los agentes sociales, el análisis de los problemas estructurales que afloraban en el sistema de la Seguridad Social y, asimismo, las propuestas de reformas necesarias para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones. El objetivo último era mantener un sistema de pensiones que respondiera al modelo de reparto y solidaridad intergeneracional que ha sido el vigente desde su creación.

El Fondo de Reserva de la Seguridad Social surgió en 1997 con la finalidad de mitigar los desequilibrios presupuestarios, garantizar el pago futuro de las pensiones contributivas en el supuesto de que los ingresos de la Seguridad Social fuesen insuficientes. Principalmente, el fondo se financia con los excedentes de la Seguridad Social y de las mutuas

de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Este fondo invierte parte de sus ahorros en activos para conseguir un rendimiento. Según el Comité de Gestión del Fondo, la gestión de la inversión debe ser eficiente, rentable, segura y diversificada. Generalmente se invierte en deuda pública de países con alta calidad crediticia. El Fondo de Reserva durante la difícil situación de la Seguridad Social ha permitido el pago de las pensiones, pero ahora se está prácticamente agotado (Gráfico 5).

Gráfico 5. *Evolución general del Fondo de Reserva*  
(A precio total de adquisición)



Importe en millones de euros  
Situación a 31 de diciembre de cada ejercicio

*Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. (2017)*

La “Ley 27/2011 sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social”, reformó el sistema de las pensiones, introduciendo un sistema flexible para acceder a la jubilación en donde muchos trabajadores pudieran jubilarse con sesenta y cinco años, o acceder a jubilaciones parciales, o jubilaciones anticipadas desde los sesenta y tres años.

Las reformas realizadas en 2013 pretendían garantizar el equilibrio presupuestario estatal entre recursos y gastos del sistema de reparto. El “RDL 5/2013 de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo”, amplió los requisitos y redujo los beneficios de las jubilaciones anticipadas y parciales. La “Ley 23/2013 reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social”, fijaba los factores para garantizar las pensiones en el futuro.

Las reformas acumuladas desde 2011 según Ballester et. al (2016) son:

1. La edad de jubilación. Hasta el año 2011 estaba fijada en los sesenta y cinco años. Con las nuevas reformas se estableció un periodo transitorio hasta 2027 para que progresivamente<sup>2</sup> aumentase hasta los sesenta y siete años. Retrasar la edad de jubilación pretendía equilibrar la relación entre la población activa y los jubilados. Al aumentar la edad, por un lado, aumentaban los ingresos en las arcas por años de cotización, y por otro, se reducía los años de percepción de las prestaciones (Gutiérrez, 2017). Para poder jubilarse se deben cumplir los requisitos siguientes:
  - a) Haber cumplido sesenta y siete años o cumplir sesenta y cinco y acreditar treinta y ocho años y seis meses cotizados.
  - b) Haber cotizado un mínimo de quince años, de los cuales como mínimo dos deben estar incluidos en los quince años inmediatamente anteriores.
2. El cálculo de la pensión. El cálculo depende de la cuantía de las cotizaciones y del periodo cotizado. La prestación se calcula multiplicando la base reguladora, según las cuantías de la cotización, por un porcentaje dependiente del número de meses cotizados. Para la modalidad contributiva la base reguladora es el cociente entre las bases de cotización de los 25 años<sup>3</sup> previos a la jubilación dividida por 350.
3. La revalorización de las pensiones. La revalorización es importante para mantener el estado de bienestar puesto que un porcentaje importante de población es inactiva y podría empobrecerse, y además muchas familias dependen exclusivamente de las pensiones de sus familiares (Gutiérrez, 2017). La Ley 23/2013 estableció el Factor de Sostenibilidad y el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP). Este entró en vigor en 2014, cambiando el sistema por el cual no se revalorizan las pensiones según el IPC sino a través de los gastos e ingresos del propio sistema. El Factor de Sostenibilidad está previsto que se aplique a partir de 2019 para tratar de asegurar la futura viabilidad del sistema actualizando diferentes parámetros según la evolución demográfica con la finalidad de equilibrar el aumento de la esperanza de vida. Sin embargo, este factor no se aplica a las pensiones derivadas de invalidez permanente, absoluta o gran invalidez. En general, el Factor de Sostenibilidad, según apuntan varios expertos como Ballester et. al (2016), Gutiérrez (2017) y Del Brio (2015) corregirá el déficit, pero disminuirá las cuantías de las pensiones públicas porque la esperanza de vida va en aumento. Ese efecto negativo podría ser resuelto si se incre-

.....

2 El tránsito de los 65 a los 67 años se realiza de forma progresiva: aumentando un mes por año hasta 2018 y después dos meses por año hasta 2027.

3 El periodo para calcular la base de cotización con respecto a la normativa anterior ha aumentado de 15 a 25 años, aunque hay un periodo transitorio para su aplicación.

mentase la productividad en las empresas y el crecimiento económico y con ello se aumentasen las cotizaciones a la Seguridad Social (Gutiérrez, 2017) y, sobre todo, se reduzca el paro en paralelo a un aumento de la ocupación. Aunque, según Díaz-Saavedra (2016) sería necesario que la productividad laboral creciese a una tasa anual del 4,5% hasta el 2050 para mantener el equilibrio del sistema de pensiones.

#### IV. PRINCIPALES PROPUESTAS

**E**n primer lugar, la principal medida que recomiendan los autores es crear empleo estable y de calidad. Es necesario generar más puestos de trabajo de mejor calidad, aumentando los cotizantes y manteniendo el equilibrio entre cotizaciones y gastos. Para Susino, Sánchez y López (2016): “el relevante desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema de pensiones es el empleo formal, que cotiza, no cualquier tipo de empleo” (p. 147).

Por otro lado, la inmigración en edad de trabajar puede ser una fuente importante de ingresos al aumentar las contribuciones a la Seguridad Social (Conde-Ruiz, Jimeno, y Valera, 2008). Aunque argumentos opuestos señalan que los beneficios de la inmigración son coyunturales porque la población inmigrante envejece y pasa a formar parte de la población inactiva y además las mayores tasas de fecundidad, asociadas con la inmigración, tienden a converger en el futuro (Gutiérrez, 2017). Sin embargo, hay escasas investigaciones acerca del impacto de la inmigración sobre la sostenibilidad (Del Brio, 2015) por lo que no se puede determinar con rotundidad que los beneficios solo sean coyunturales. De igual forma, los procesos migratorios requieren una reflexión más profunda sobre la estructura productiva de España, ya que nuestro mercado de trabajo sigue ofreciendo oportunidades laborales de baja cualificación y expulsa a los trabajadores con un mayor nivel de cualificación.

Otra de las propuestas sería jubilarse a una edad superior (Díaz-Giménez, 2014). La edad media de jubilación siempre ha estado por debajo de los 65 años a causa de las prejubilaciones que descompensaban la edad máxima. Pero es difícil encontrar una situación sin que perjudique a los cotizantes o a los pensionistas. Si se reclaman más años de cotización o se aumenta la edad de jubilación se perjudica a los futuros pensionistas. Si el ajuste se realiza revalorizando las pensiones, se perjudica a los pensionistas actuales. Mientras que, si se aumenta el tipo de cotización para mitigar las jubilaciones anticipadas, el perjuicio recae sobre los cotizantes actuales. La alternativa más viable sería una combinación de las tres medidas.

También se propone cambiar el sistema de cálculo (Díaz-Giménez, 2014). Conde (2014) propone una transición del actual sistema de contribución hacia un sistema variable que tenga en cuenta los años realmente cotizados por cada trabajador. Sin embargo, esta solución sentenciaría a los jóvenes de hoy con trabajos precarios a tener en el futuro una miserable pensión. Esto no significa necesariamente descartar esta opción sino estudiar la manera de mitigar los efectos negativos.

Conde-Ruiz y González (2012) piensan que ampliar el periodo de cálculo hasta los 25 años podría contribuir a una reducción del PIB del 1,2%. Sánchez (2010) señala que aumentar hasta los 67 años la edad de jubilación supondrá un ahorro del gasto del 3,4% para el año 2050. Sin embargo, desde otras posiciones, las reformas pueden tener impactos negativos sobre el empleo (que no puedan incorporarse nuevos trabajadores) y el poder adquisitivo de los pensionistas, fruto de la ampliación de la edad de jubilación y el descenso de la pensión media para la modificación de las bases de cálculo (Conde-Ruiz y González, 2012).

Otra propuesta consiste en financiar las prestaciones, o parte de ellas, mediante los Presupuestos Generales del Estado (Zubiri, 2012). Es decir, financiar las prestaciones a través de impuestos, en vez de gravarlo todo a las cotizaciones de los trabajadores y las empresas. Las cotizaciones sociales podrían financiarse con los presupuestos públicos a igual que otras partidas como la sanidad, educación y asistencia social. En realidad, la Seguridad Social no es algo distinto del Estado. De hecho, esta medida ya se aplica en las pensiones no contributivas y en las prestaciones procedentes de la Ley de dependencia, Para aplicar esta propuesta sería conveniente una reforma del sistema fiscal español que aportase a los presupuestos los recursos necesarios.

Desde diferentes sectores se pretende incentivar a la población a suscribir planes de pensiones privados que complementen la pensión. La previsión social de carácter privado permitiría a las personas que se jubilasen complementar la pensión pública garantizando su poder adquisitivo. Sin embargo, muchas personas desconfían de estos instrumentos de previsión porque están sometidos a continuos cambios normativos, sobre todo, las condiciones de acceso a los beneficios fiscales, generando inseguridad jurídica (Gutiérrez, 2017). Por ello, se han buscado otras opciones intermedias consistentes en complementar las pensiones públicas con un sistema privado obligatorio para todos los ciudadanos (Del Brio, 2015).

Finalmente, otra de las apuestas es la capitalización de las propias cotizaciones (Feldstein, 1974; Kotlikoff, Smetters, y Walliser, 1998). Para implantar este sistema sería necesario un periodo de transición donde la capitalización fuera obligatoria para los nuevos trabajadores y de libre elección para los que ya estaban en el sistema. Sin embargo, los sistemas de capitalización según Del Brio (2015) “no garantizan el cumplimiento de los

finos y principios que deben informar un sistema de Seguridad Social: eficiencia, productividad, equidad horizontal, afectación impositiva y corresponsabilidad, y equivalencia financiera o proporcionalidad” (p. 230). Además, añade el investigador, que la transición de un sistema a otro produciría un desequilibrio financiero. Una solución intermedia sería un sistema de reparto parcialmente capitalizado “para alcanzar transferencias intergeneracionales óptimas que conjuguen la financiación de la acumulación del capital humano, la equidad intergeneracional y la garantía de un seguro de supervivencia” (Del Brio, 2015, p. 230). También algunos expertos apuntan a un modelo mixto de reparto y capitalización (García, 2011; y Jimeno, 2000).

## V. CONCLUSIONES

Los pronósticos del Banco Mundial y de la OCDE hay que tomarlos con cautela porque según Francescutti (2017) se ha demostrado que las estimaciones realizadas en décadas pasadas fueron exageradas “en parte debido a los sesgos y premisas de su diseño y en parte a las limitaciones intrínsecas de toda proyección económico-demográfica” (p. 10). Del Brio (2015) en el mismo sentido señala que “la revisión y contraste de dichas predicciones ha revelado la debilidad de las mismas para predecir la evolución futura” (p. 231).

La población cada vez más envejecida, el aumento de la esperanza de vida, el retraso en el acceso al mercado de trabajo, el desempleo y la evolución del mercado laboral han generado un incremento importante en el gasto público en pensiones y una reducción considerable de los ingresos (Alda, 2016; Ferruz, Alda, y Muñoz, 2009; y Callau, 2017).

El número de trabajadores en activo no podrá financiar las pensiones de un número cada vez mayor de pensionistas y que además viven más años. Para disminuir el gasto de las pensiones la alternativa más lógica sería reducir tanto la cuantía como la duración de las prestaciones, pero esto perjudica seriamente a los pensionistas. De hecho, hay otros factores que alteran la realidad como son el trabajo precario y el uso inadecuado de las jubilaciones anticipadas. Estos factores deben tenerse en cuenta para realizar un diagnóstico real y no suponer que el desequilibrio del sistema es debido a un exceso de gastos (Ballester et. al, 2016) en vez de ser por un defecto de ingresos.

De las reformas realizadas, una de las medidas de mayor importancia ha sido la ampliación hasta los 67 años de la edad de jubilación, a lo que se suma la introducción del Factor de Sostenibilidad que trata de ajustar la cuantía de la pensión a la evolución de la

esperanza de vida (Alda, 2016). Pero estas reformas lejos de mitigar el problema lo agravan y generan la pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas.

En realidad, los expertos no se ponen de acuerdo en cuáles son las medidas que hay que adoptar: reformas paramétricas, reformas estructurales, planes de pensiones privados totales o parciales, etc. Sin embargo, todos están de acuerdo en que hay que mejorar el empleo y la calidad de este. Todas “las medidas que se adopten en el futuro para reducir la tasa de desempleo e incrementar el empleo a tiempo completo, afectarán de forma directa a la viabilidad del sistema de pensiones” (Rosado-Cebrián y Domínguez-Fabián, 2017, p. 262).

En opinión de Ramos (2011) no hay una única medida que resuelva el problema, sino que es necesario un conjunto de medidas y otras complementarias relacionadas con las políticas de empleo, educativas y tecnológicas, demográficas y de inmigración.

En definitiva, primero hay que solucionar la sostenibilidad del sistema de pensiones en su conjunto y después de forma individual resolver cada pensión, ayuda, prestación, subsidio, renta, etc. para evitar desigualdades sociales.

Por último, es urgente acometer una reforma del sistema actual de pensiones para asegurar su viabilidad a largo plazo, mediante la negociación y el consenso de todos los agentes sociales, para que las medidas que se adopten no supongan la pérdida del poder adquisitivo de los pensionistas ni se quiebre los principios del sistema de protección social.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ALDA, M., “La última reforma del Sistema Público de Pensiones en España: de la ampliación a los 67 años al Factor de sostenibilidad”, *Análisis Financiero*, 130, 2016, pp. 62-77.

ALONSO-VILLAR, O. y DEL RÍO, C., “Diferencias entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo: desempleo y salarios”, *Seminario Economía e igualdad de Género: retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2007.

BALLESTER, L., SÁNCHEZ, L. y MACÍAS, L., “La reforma del sistema de pensions”, *Anuari de l'envelliment*, 2016, pp. 96-113.

BONACHE, J., “El régimen de compatibilidad de las prestaciones de Seguridad Social con el trabajo”, *Anales de derecho*, 2016, pp. 1-44.

CALLAU, P., “Los elementos configuradores del sistema de protección social dentro del marco de actuación del Pacto de Toledo”, *Anales de Derecho*, 35(2), 2017, pp 1-26.

CONDE, J., *¿Qué será de mi pensión? Cómo hacer sostenible nuestro futuro como jubilados*, Península, Barcelona, 2014.

- CONDE-RUIZ, J. y GONZÁLEZ, C., “Reforma de pensiones 2011 en España: una primera valoración”, *Colección Estudios Económicos, 01-2012*, 2012.
- CONDE-RUIZ, J. JIMENO, J. y VALERA, G., “Inmigración y Pensiones: ¿Qué sabemos?”, *Cuadernos Económicos de ICE*, 75, 2008, pp. 249-270.
- DEL BRIO, J. Tres enfoques de análisis de la sostenibilidad del sistema de pensiones español: la tasa interna de retorno, una proyección del balance financiero y un modelo de equilibrio general dinámico, UNED, Madrid, 2015
- DÍAZ-GIMÉNEZ, J., *El futuro de las pensiones españolas*, Instituto BBVA de Pensiones, Madrid, 2014.
- DÍAZ-SAAVEDRA, J., “Productividad y viabilidad del sistema público de pensiones”, *Hacienda pública española* (218), 2016, pp.11-32.
- FEBRERO, E., BERMEJO, F. y MCCOMBIE, J., “The impact of pensions on employment: a comparative analysis of the UK and Spain”, *Documento de trabajo. Seminario permanente de Ciencias Sociales*, 2014, pp. 2-28.
- FELDSTEIN, M., “Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation” *Journal of Political Economy*, 82, 1974, pp. 905-926.
- FERRUZ, A., ALDA, M., y MUÑOZ, F., “Planes y fondos de pensión privados en España: características, ventajas y evolución de sus principales características”, *Boletín Económico de ICE*, 2973, 2009, pp. 27-40.
- FRANCESCUTTI, P., “Predicciones y percepción de riesgo social. Los pronósticos fallidos sobre las crisis de las pensiones públicas españolas”, *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 193-784, 2017, pp. 1-13.
- GARCÍA, I., “Reforma de las pensiones: hacia un modelo mixto de reparto y capitalización”, *Principios: estudios de economía política*,(18), 2011, pp.161-165.
- GUTIÉRREZ, M., “La sostenibilidad de las pensiones públicas en un estado de bienestar social” *e-Revista Internacional de la Protección Social*”, II(2), 2017, pp. 92-113.
- JIMENO, J., “El Sistema de pensiones contributivas en España: Cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo”, *3ª Jornadas sobre Nuevas fronteras de la economía política*, FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada) y Universidad de Alcalá, Madrid, 2000.
- KOTLIKOFF, L., SMETTERS, K. y WALLISER, J. “Social Security: Privarización and Progressivity”, *American Economic Review*, 88(2), 1998, pp.137-141.
- MARTÍNEZ, M., “El impacto de las jubilaciones anticipadas en el sistema de pensiones”, *Temas Laborales*, 103, 2010, pp. 99-127.
- RAMOS, A., “Viabilidad financiera y reformas de los sistemas de pensiones en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Empresariales. Segunda época*(2), 2011, pp. 29-56.
- RODRÍGUEZ, S., “La pensión de jubilación: Algunas reflexiones tras sus últimas reformas”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*(39), 2002, pp. 59-80.

ROSADO-CEBRIÁN, B., y DOMÍNGUEZ-FABIÁN, I. “Influencia de la parcialidad laboral en la viabilidad del sistema de pensiones español”, *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*(91), 2017, pp. 235-266.

SÁNCHEZ, A., “Endogenous retirement and public pension system reform in Spain”, *Economic Modelling*, 27(1), 2010, pp. 336- 349.

SUSINO, J., SÁNCHEZ, M., y LÓPEZ, J., “El envejecimiento como problema social en Europa”, en A. Trinidad, y M. Sánchez (dir), *Marcos de análisis de los problemas sociales. Una mirada desde la sociología*, Los libros de la catarata, Madrid, 2016, pp. 142-158.

ZUBIRI, I. “Reforma y sostenibilidad del sistema de pensiones: una valoración crítica”, *Economía Española y Protección Social*, 4, 2012, pp. 59-105.

**PRUDENCIO JOSÉ RIQUELME PEREA**

*Profesor Titular*

*Departamento de Economía Aplicada*

*Universidad de Murcia (España)*

**ÁNGEL MANZANARES GUTIÉRREZ**

*Profesor Asociado*

*Departamento de Economía Aplicada*

*Universidad de Murcia (España)*