

SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA EQUIDAD Y LA EFICIENCIA

Mercedes Ayuso¹

Montserrat Guillén^{1*}

Diego Valero²

¹Riskcenter-IREA, Departamento de Econometría, Universidad de Barcelona

²Departamento de Econometría, Universidad de Barcelona y Novaster.

Resumen

El sistema de pensiones en España sufre un desequilibrio debido a la reducción de cotizantes por cada beneficiario y al proceso de envejecimiento generacional. Se presenta la situación actual del sistema y se plantean posibles estrategias para incrementar su equidad, principalmente en lo que respecta al refuerzo del ámbito contributivo. Se indican algunos rasgos que cuestionan la eficiencia del sistema y se discuten recomendaciones muy realistas tales como: la segmentación del sistema y su financiación para pensiones contributivas y no contributivas y un posible replanteamiento de las pensiones de viudedad. También se plantea potenciar los sistemas complementarios en el seno de las empresas para garantizar la suficiencia del nivel de pensiones.

Abstract

The pension system in Spain is unbalanced due to the reduction of contributors per beneficiary and the generational aging process. We present the current status of the system and we discuss some possible strategies to increase pension equity, particularly as regards strengthening the contributive sphere. We outline some characteristics that question the system efficiency. Some realistic recommendations are discussed such as: segmentation and funding system for pension contributors and non-contributors and a possible rethinking of widows' pensions. We also emphasize the need to promote complementary systems within companies to ensure the adequacy of the overall level of pensions.

* Autora para la correspondencia: M. Guillén (mguillen@ub.edu). Riskcenter-IREA, Dept. Econometría Estadística y Economía Española, Universidad de Barcelona, Av. Diagonal, 690, 08034 Barcelona.

1. Introducción

El sistema de pensiones en España se enfrenta a dos problemas estructurales de gran relevancia, el progresivo envejecimiento de la población, y el cambio que se está produciendo en la tasa de dependencia, entendida como la relación entre la población susceptible de recibir una pensión de jubilación y la población activa. Las previsiones publicadas por organismos oficiales apuntan a la presencia de un desequilibrio persistente, teniendo en cuenta la reducción de personas en edad de trabajar (reducciones de fecundidad) y la mayor esperanza de vida de los individuos, con un efecto de concentración de personas en los intervalos de edades superiores a los 65 años. Este hecho, que es común para los países europeos, se produce de forma más acentuada en el caso de España, tal y como se deduce de la Tabla 1.

Tabla 1. Esperanza de vida al nacer en años (2000-2050) en Europa y España para hombres, mujeres y ambos sexos

Periodo	Ambos sexos	Europa		Ambos sexos	España	
		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
2000-2005	73,79	69,61	78,04	79,64	76,24	83,04
2005-2010	75,36	71,41	79,32	80,48	77,22	83,75
2010-2015	76,51	72,81	80,19	81,80	78,82	84,76
2015-2020	77,45	73,94	80,93	82,49	79,66	85,31
2020-2025	78,33	74,98	81,64	83,18	80,49	85,88
2025-2030	79,11	75,89	82,31	83,77	81,14	86,42
2030-2035	79,82	76,68	82,93	84,30	81,70	86,95
2035-2040	80,48	77,41	83,52	84,80	82,21	87,48
2040-2045	81,11	78,10	84,11	85,32	82,76	88,0
2045-2050	81,73	78,77	84,69	85,82	83,28	88,5

Fuente: *Population Division of the Department of Economics and Social Affairs of the United Nations Secretariat. World Population Prospects, 2010.*

A los problemas estructurales hay que añadir la situación de crisis económica padecida actualmente en nuestro país, que está suponiendo una elevada destrucción de empleo, de manera que la población potencialmente activa que actualmente se encuentra en desempleo hace peligrar aún más la necesaria sostenibilidad del sistema de pensiones.

El objetivo de este trabajo es resumir las recientes reformas del sistema de pensiones de la Seguridad Social en España, analizar la equidad y eficiencia del sistema, deteniéndonos específicamente en la sostenibilidad del mismo. Por último, realizamos un resumen de recomendaciones que estimamos necesarias, argumentando cómo pueden afectar al bienestar de nuestra sociedad.

2. La reforma del sistema de pensiones en España

El 1 de enero de 2013 entró en vigor la nueva Ley de Actualización, Adecuación y Modernización del Sistema de Seguridad Social, suponiendo probablemente uno de los cambios más significativos producidos en nuestro sistema de pensiones a lo largo de su historia. La nueva ley supone una reforma paramétrica del sistema, con cambios que afectan a la edad de jubilación, al número mínimo de años de cotización y al periodo de años cotizados tenidos en cuenta en el cómputo. Igualmente, pone de manifiesto la necesidad de tener en cuenta nuevos factores que garanticen la sostenibilidad del sistema de pensiones, como la esperanza de vida. En ese momento, se avanzaba ya un cambio en los criterios exigidos para que el individuo pudiese acogerse a la jubilación anticipada, cambio materializado meses más tarde con la publicación del Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo.

Con la nueva Ley se establece un periodo de transición hasta 2027 para retrasar la edad legal de jubilación desde los 65 hasta los 67 años. Hasta enero de 2013, la edad legal de jubilación había estado fijada en los 65 años, edad a partir de la cual el trabajador tenía derecho a cobrar la totalidad de la pensión, siempre que se cumpliesen otras condiciones como el haber cotizado durante 35 años a la Seguridad Social. Con el cambio normativo, se produce un retraso en la edad de jubilación, retraso que se producirá, según la ley, de forma paulatina, de manera que hasta el año 2018, cada año, la edad legal de jubilación aumentará en un mes. De esta forma, en el año 2013, la edad legal de

jubilación pasa a ser de 65 años más un mes, alcanzando en el año 2018 la cifra de 65 años más seis meses. A partir del 2018 la edad de jubilación aumentará dos meses cada año, para llegar de esta forma en el año 2027 a los 67 años establecidos.

Hasta enero del 2013 el tiempo de cotización exigido para cobrar la totalidad de la pensión de jubilación eran 35 años. Simultáneamente, la pensión se veía incrementada en un 2% adicional por cada año de prolongación de la vida laboral, llegando a ser este incremento del 4% cuando la persona acreditaba más de 40 años cotizados. A partir de la entrada en vigor de la nueva ley se amplía hasta los 37 años el plazo necesario para cobrar la pensión total de jubilación, aunque al igual que ocurre con la edad de jubilación se determina un periodo transitorio hasta el año 2027 para hacer la ampliación del tiempo máximo de cotización. De hecho, se establecen medidas transitorias que suavizan la adaptación de la norma, como la posibilidad de que los individuos puedan jubilarse a los 65 años siempre que hayan cotizado como mínimo 38 años y 6 meses.

Otro de los parámetros que se ha visto modificado con la entrada en vigor de la nueva ley ha sido el número de años tenidos en cuenta en el cálculo de la pensión final de jubilación del individuo. De esta forma, si hasta enero de 2013 el cómputo de la pensión se hacía teniendo en cuenta los últimos quince años de cotización a la Seguridad Social del individuo (plazo que ya fue ampliado en 1997 cuando estaba fijado en 8 años) a partir del cambio normativo se establece un aumento progresivo en el periodo de cálculo, hasta los 25 años en el año 2022. El incremento se realizará aumentando el periodo de cotización obligatorio cada ejercicio de forma lineal, en un año adicional hasta llegar a los 25 años establecidos. De esta forma, en el año 2013 harán falta 16 años de cotización, en el 2014 harán falta 17, y así sucesivamente. Diversas son las razones que han motivado llevar a cabo esta ampliación; la frecuencia con la que las empresas han recurrido a las prejubilaciones (trabajadores entre 50 y 61 años de edad) y a las jubilaciones anticipadas (trabajadores entre 61 y 64 años) ha sido sin duda una de las que más ha influido.

Hasta enero de 2013 los trabajadores podían jubilarse de forma anticipada a los 61 años de edad siempre que cumpliesen un conjunto de requisitos. Entre ellos, el haber sido despedido por las empresas, y el haber cotizado más de 30 años a la Seguridad Social.

La reducción en la pensión global de jubilación por este hecho disminuía a medida que aumentaba el número de años cotizados. En este sentido, los individuos que habían cotizado entre 30 y 34 años a la Seguridad Social veían reducida su pensión en un 7,5%, lo que habían cotizado entre 35 y 37 años sufrían una reducción del 7%; los que habían cotizado entre 38 y 39 años un 6,5%, hasta llegar a una reducción del 6% en aquellos individuos con 40 años de cotización. Aunque en el momento de la entrada en vigor de la nueva ley este fue uno de los puntos sobre el que Gobierno decidió aplazar la entrada en vigor de la reforma de la jubilación, el 15 de marzo de 2013 se publicó el Real Decreto-Ley 5/2013 de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, en el que se fijaron los cambios normativos que afectan directamente a la jubilación anticipada.

Con la publicación del RD se incrementan los porcentajes de limitación de la pensión a cobrar en el caso de jubilación anticipada, pasando del 0.25% al 0.50% del tope máximo de pensión, por cada trimestre o fracción de trimestre de anticipación. Adicionalmente se modifica la edad mínima de acceso a la jubilación anticipada, tanto si se produce por causa ajena al trabajador como por causa propia, que deberá ser de inferior a cuatro años en el primer caso, y a dos en el segundo, respecto a lo establecido en la Ley General de la Seguridad Social. En lo que concierne a la jubilación por voluntad del interesado se incrementa el número de años de cotización exigidos desde los 33 a los 35 años. En las dos modalidades de jubilación anticipada se modifican los coeficientes reductores de la pensión. En el caso de la jubilación anticipada por cese involuntario del trabajador se aplica un coeficiente reductor (por cada trimestre o fracción de anticipación) desde un 1.875% para los trabajadores que acrediten menos de 38.5 años de cotización hasta el 1.5% para los que acrediten 44.5 o más años de cotización. En el caso de jubilación anticipada por voluntad del trabajador los coeficientes reductores oscilan desde el 2% cuando se acrediten cotizaciones inferiores a los 38.5 años hasta el 1.625% cuando se acrediten cotizaciones iguales o superiores a los 44.5 años.

Finalmente, la entrada en vigor de la nueva ley supone la introducción de una disposición adicional en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, relacionado con la creación del denominado factor de sostenibilidad de la Seguridad Social. El factor de sostenibilidad se crea con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las

contribuciones al sistema y las prestaciones que se esperan del mismo, haciendo que el mismo sea sostenible, es decir, que se garantice un equilibrio a lo largo del tiempo.

La propuesta de factor de sostenibilidad presentada el 7 de junio de 2013¹ busca dar solución los dos riesgos potenciales más relevantes con los que se encuentra el sistema público de pensiones en nuestro país. Por un lado, los riesgos demográficos, provocado como comentábamos en páginas anteriores, por el aumento de la esperanza de vida de las personas que alcanzan la edad de jubilación. Además se espera que en las próximas décadas lleguen a la edad de jubilación cohortes de población muy numerosas como consecuencia del *baby boom* producido en España entre finales de los años cincuenta y la primera mitad de los años setenta del siglo XX.² Por otro lado, los potenciales riesgos económicos, derivados fundamentalmente de las fases depresivas asociados a la dinámica de la economía, con efectos importantes en la capacidad para pagar las pensiones, como los derivados de los cambios en las tasas de desempleo, tasas de actividad, en los salarios o en la productividad, todos ellos de gran influencia en el funcionamiento del sistema de reparto.

3. Equidad en el sistema de pensiones

Según el principio de equidad cada ciudadano debe recibir la pensión que merece. Se distingue entre equidad: (i) contributiva (definida por la proporcionalidad entre la contribución realizada a lo largo de la vida activa y la pensión percibida), (ii) actuarial intrageneracional (que supone adaptar equilibradamente el cálculo de la pensión a la edad de acceso a la jubilación para no perjudicar a los miembros de una generación que se jubilen más tarde) y (iii) actuarial intergeneracional (que tiene en cuenta el incremento futuro de la esperanza de vida a fin de disminuir la presión sobre futuras generaciones). La falta de equidad del sistema español ha sido analizada por diversos autores, entre ellos Monasterio, Sánchez y Blasco (1996), Bandrés y Cuenca (1998), Jimeno (2003), Sánchez y Sánchez (2007) y Devesa et al. (2012a).

¹ Véase Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/1950>

² Se espera que en números absolutos el número de pensiones a pagar por la Seguridad Social pase de los nueve millones actuales a quince millones en 2050.

Las estrategias que se han planteado para incrementar la equidad del sistema de pensiones español abarcan desde un cambio radical de planteamiento, para pasar a un sistema de contribución definida nocional (CDN), hasta a una adaptación del sistema de cálculo de la primera pensión con libertad de elección de la edad de jubilación manteniendo el actual sistema de reparto. Devesa et al (2012b) plantearon la necesidad de fijar una rentabilidad esperada o Tanto Interno de Rendimiento (TIR) esperado homogéneo entre los cotizantes, aunque con la excepción de un grado de solidaridad, para cubrir las pensiones mínimas, los años bonificados a profesiones de riesgo y el mantenimiento de tablas de mortalidad unisex, a pesar de ser distinta la esperanza de vida entre ambos sexos³. Es harto difícil alcanzar un consenso sobre cómo hay que trasladar la solidaridad a una fórmula concreta.

Los países que han ajustado el sistema de pensiones a la dinámica de la esperanza de vida son Francia (que mantiene la proporción entre años cotizados en una carrera laboral completa, actualmente 41, y la esperanza de vida a la edad de jubilación), Dinamarca, que vincula la edad de jubilación a la evolución de la esperanza de vida a los 60 años, y de forma similar Finlandia (que incluye un tipo de descuento del 2%) y Portugal. En Italia, se produce también desde 2013 una indexación de la edad de jubilación con la esperanza de vida aunque se utiliza también un coeficiente de transformación de la pensión similar al *annuity factor* de una operación de seguro. En Alemania, el factor de sostenibilidad de las pensiones depende también de la relación entre el número de cotizantes y de pensionistas. También Holanda (en 2020), Grecia (desde 2021), y especialmente Suecia, Letonia, Polonia y Noruega tienen sistemas CDN y a la hora de determinar la pensión tienen en cuenta la esperanza de vida generacional. España contempla en la ley que a partir de 2027 la esperanza de vida influya en el cálculo de la pensión pero dicho efecto puede adelantarse en función de lo señalado en el Informe sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

La ausencia de equidad en el sistema español se manifiesta, en primer lugar, en el cálculo de la base reguladora (que no tiene en cuenta la totalidad de la vida laboral, ni la inflación de los dos últimos años previos a la jubilación y adolece de una falta de

³ Datos del INE revelan que la diferencia en esperanza de vida a los 65 años entre un hombre y una mujer es de unos cuatro años, y dicho diferencial persiste en algo más de tres años a los 70 años.

claridad en la forma de integrar la denominadas lagunas de cotización o períodos en los que no había obligación de cotizar). En segundo lugar, la tasa de sustitución (cociente entre la primera pensión y el último salario) depende de los años cotizados y de la edad de jubilación por tramos, lo que no garantiza una completa proporcionalidad. En tercer lugar, la ausencia de equidad se pone de manifiesto en que la base de cotización máxima ha crecido por encima de la pensión máxima en las últimas tres décadas, lo que no ha sucedido para la correspondiente cotización mínima y pensión mínima. El resultado es una creciente concentración de la cuantía de las pensiones y un deterioro en la proporcionalidad entre cotización y percepción, que se ha acrecentado en los últimos años.

Según Devesa et al. (2012b) el sistema de pensiones español está proporcionando una rentabilidad de aproximadamente un 4,36% anual, aunque ésta no es homogénea para todos los contribuyentes. Entendemos que para garantizar una mayor equidad del sistema, un indicador de referencia es precisamente esa rentabilidad, pero las reformas no pueden centrarse exclusivamente en esa dimensión.

La equidad actuarial de un sistema de pensiones alcanza su máxima expresión en los sistemas de aportación definida, en los que la prestación equivale al monto capitalizado del esfuerzo de contribución a lo largo de la vida. La capitalización puede ser real, dando lugar a modelos como el chileno, o ficticia, cuyo máximo exponente es el modelo sueco de pensiones. La transformación de lo acumulado (real o ficticio) en una renta en función de la esperanza de vida generacional da lugar a pensiones con absoluta equivalencia actuarial. El problema es que la equidad actuarial no supone equidad global en los términos de Barr y Diamond (2012). Debe perseguirse la complementación de los modelos de equidad actuarial para conseguir equidad global. Vamos a sugerir modificaciones a nuestro sistema de pensiones que por una parte aumenten la equidad actuarial, pero inmersos en un modelo global que responda a los principios de alivio de la pobreza en la vejez, distribución del consumo, aseguramiento y redistribución.

Aparte de los conceptos que acabamos de mencionar, existen otros factores de inequidad en el sistema de pensiones español ya que persisten determinadas características en su regulación que benefician a algunos contribuyentes mientras que

perjudican a otros. La posibilidad de generar una pensión de viudedad sólo es posible para los cotizantes con cónyuge, y sólo se puede generar pensión de orfandad si se tienen hijos. En otro orden, puede argumentarse que las futuras generaciones, a las que se les aplicaran las reformas ya aprobadas, tendrán una edad de jubilación más tardía y por lo tanto peores condiciones que las de generaciones anteriores.

En algunos trabajos se apunta a la inexistencia de equidad por factores personales tales como el nivel de estudios, en tanto que influyen en la longitud de la vida laboral y el nivel de cotización, que permiten a algunos cotizantes acceder a pensiones más altas que otros. Respecto al estado de salud, se afirma que existen grupos de personas cuya esperanza de vida es más elevada por el tipo de actividad saludable o preventiva que han realizado a lo largo de su vida. En ese caso, la mayor longevidad implica más tiempo de percepción de la pensión. Sin embargo, desde nuestro punto de vista no es realista suponer que los factores personales puedan tenerse en cuenta en las reformas que conduzcan a incrementar la equidad del sistema, por el elevado número de situaciones diferentes que podrían producirse.

Para poder hablar de equidad habría que separar claramente la parte contributiva de la no contributiva en el sistema de pensiones. Nuestra propuesta es que el sistema de pensiones español garantice la equidad atendiendo a una mayor igualdad en la rentabilidad interna esperada. Los pasos más sencillos se concretan en ajustar la pensión a cada edad de jubilación, considerar la vida laboral completa y atender a las circunstancias económicas y evolución de los parámetros demográficos. Las actualizaciones anuales de las pensiones podrían ser diferentes según la generación del beneficiario, a fin de evitar que generaciones posteriores vean mermadas sus rentabilidades respecto a las precedentes o a la inversa. Ante tal escenario, parece obvio elevar la solidaridad de las pensiones no contributivas a los presupuestos generales y actualizar la fórmula de cálculo de dicha pensión, así como las sucesivas revalorizaciones.

4. La eficiencia

El sistema de pensiones de la Seguridad Social en España resultaría eficiente si pudiéramos garantizar que incurre en unos costes mínimos y es capaz de generar la mayor rentabilidad posible para que los contribuyentes puedan percibir las mejores pensiones. Según la OCDE (2012) el gasto anual del sistema en España es aproximadamente un 0,13% del patrimonio si fuera un sistema capitalizado. Este nivel está entre lo razonable, incluso es bajo, si tenemos en cuenta que el promedio de la mayoría de sistemas se acerca a un 0,2%. De forma más general, podemos acreditar que un sistema es eficiente si puede garantizar (i) su sostenibilidad ante el envejecimiento demográfico y las circunstancias económicas de cada momento, (ii) los costes de administración, (iii) una mínima TIR, (iv) su efecto positivo sobre el ahorro y (v) su impacto favorable sobre los incentivos a asegurarse y por lo tanto sobre la tasa de cobertura (ver Antón Pérez, 2006, donde se analizan los países que transformaron el sistema de reparto al sistema de capitalización). Alonso y Pazos (2010) apuntan a la necesidad de controlar el fraude al sistema de pensiones, y a la suficiencia de las aportaciones al sistema por parte de los agentes sociales o sostenibilidad. Barr y Diamond (2012) vinculan la eficiencia a la capacidad del sistema de pensiones para actuar como un mecanismo asegurador y redistributivo.

En este apartado nos centramos en la sostenibilidad como elemento fundamental de la garantía de eficiencia. La garantía de sostenibilidad en un sistema de reparto quiere decir que se puede hacer frente al pago de las pensiones mediante las cotizaciones recaudadas y, llegado el caso, utilizando fondos de reserva constituidos al efecto de asegurar el pago ante circunstancias económicas adversas. Los fondos de reserva actualmente constituyen el colchón necesario para poder acometer algunas reformas del sistema de pensiones de forma suave, pero no serían suficientes para sostener completamente el sistema sin emprender reformas de mayor calado.

La sostenibilidad financiera se puede regular mediante (i) el aumento de los ingresos, (ii) la adecuación de la tasa de sustitución, (iii) la disminución de los gastos, (iv) la lucha contra el fraude en la percepción de prestaciones y en las cotizaciones y (v) los cambios en la definición de la base reguladora. Actualmente, la pérdida de activos cotizantes, con la disminución de la tasa de empleo y la salida de trabajadores de otros países que

habían venido en momentos de auge económico, ha causado un claro desequilibrio dado que el número de cotizantes por pensionista se sitúa peligrosamente por debajo de 2. Samuelson (1958) postuló que un sistema de pensiones es financieramente sostenible si la tasa interna de retorno del flujo de cotizaciones y pensiones para cada individuo iguala a largo plazo a la suma de la tasa de crecimiento de la población más la tasa de crecimiento de los salarios. Según Devesa et al (2010) el sistema actual tiene un TIR implícito (3,78%) superior al crecimiento del PIB a largo plazo, lo que implica un desequilibrio individual y estructural a nivel agregado y aconsejaría una reducción del gasto en pensiones respecto al sistema actual. Dichos autores proponen una reducción del 31% en la tasa de sustitución. Según Fernández Pérez y Herce San Miguel (2009) el TIR de un hombre con estudios medios en el régimen general se estima en 0,76 puntos por encima del rendimiento real a largo plazo del activo sin riesgo, y sería de 1,39 puntos por encima, en el caso de una mujer.

Para realizar proyecciones del nivel de sostenibilidad del Sistema de Pensiones es necesario establecer escenarios macroeconómicos (tasa de paro, efecto sustitución⁴, crecimiento interanual del PIB y de la productividad, rentabilidad del fondo de reserva, entre otros), bajo cuyas hipótesis, y en comparación con la dificultad de acordar tales escenarios, la proyección de los flujos demográficos y económicos del sistema español de pensiones contributivas es simple. Fernández Pérez y Herce San Miguel (2009) advierten que ante hipótesis poco extremas de comportamiento económico y gracias a la dinámica demográfica, el sistema mantendría el equilibrio de reducir alrededor de un 37,7% la pensión media en comparación con la obtenida en la proyección a legislación constante. Sin embargo, se produciría una notable pérdida de poder adquisitivo. Sin embargo, en dicho informe se preveía una recuperación del empleo en 2013, lo que no se ha producido, e igualmente se mantenían flujos inmigratorios que ahora ya no pasan a engrosar el volumen de activos. Por lo tanto el escenario real es más pesimista y los horizontes de reforma deben acortarse a periodos más breves porque se ha acelerado el deterioro financiero del sistema de pensiones.

La Agenda 2020 de la Unión Europea postula que una tasa de actividad de la población menor de 65 años del 75% mejoraría la financiación del sistema (Comisión Europea,

⁴ Efecto producido por el hecho de que los pensionistas que entran anualmente en el sistema lo hacen con pensiones distintas de los que salen.

2010). En la actualidad, la tasa de actividad en España para este segmento de la población es del 58,6% (el 65,4% para la UE-15), con especial gravedad para el caso de las mujeres (52,3% frente al 64,7% de los hombres) y más aún para la franja entre 55 y 64 años (33,2% es la tasa de las mujeres y 54,7% la de los hombres) (Seguridad Social, 2013).

Además, puede ser necesario profundizar en el comportamiento de pensiones diferentes a la de jubilación, como por ejemplo la pensión de viudedad. La Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social, en su Disposición Adicional 25ª, establece que *"El Gobierno, siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo, elaborará un estudio que aborde la reforma integral de la pensión de viudedad"*, en la línea, presumiblemente, de recuperar el carácter de renta de sustitución en caso de necesidad. No se ha producido avance relevante alguno en esta materia. En la actualidad, las prestaciones de viudedad suponen cerca de veinte mil millones de euros, un 16,6% del presupuesto total de pensiones de la Seguridad Social, o lo que es lo mismo, se destina un 20% de las cotizaciones de empresas y trabajadores a financiar las prestaciones de viudedad.

5. Recomendaciones

Aumentar el grado de equidad de nuestro sistema de pensiones debe ser un objetivo irrenunciable y permanente. La equidad no es un concepto estático, y no necesariamente las variables a considerar son las mismas en cada momento del tiempo. Pero si asumimos la equidad (Barr y Diamond 2012) en términos de distribución del consumo y de paliar la pobreza en la vejez, estaremos considerando un sistema en el que se produzca redistribución inter e intra generacional, pero con una base de contributividad muy sólida, y que el nivel de pensiones permita a todos los ciudadanos vivir con dignidad en su vejez.

No debemos olvidar que el sistema de pensiones español, tal y como lo concebimos en la actualidad, comienza en 1967, y que ha sufrido pocas alteraciones estructurales, todo lo contrario a lo que ha sucedido con la sociedad a la que pretende servir. Son precisos cambios, en algunos casos, profundos, para que el sistema pueda seguir siendo útil para

los objetivos pretendidos. No sólo la sostenibilidad financiera es importante, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, sino la suficiencia y adecuación de las prestaciones, en suma, la equidad del sistema. Para nada sirve un sistema sostenible si la población jubilada está confinada a la pobreza.

Es nuestra opinión son varios los ajustes y cambios del sistema actual que podrían mejorar su sostenibilidad significativamente. Con respecto al ámbito contributivo, es obvio que incrementar la tasa de actividad en todas las franjas de edad es prioritario. Al capítulo genérico de aumentar la financiación del sistema sin aumentar los tipos de cotización, pues el esfuerzo contributivo en España es similar al de los países de la zona euro (Eurostat, 2011), le cabe todavía la opción de aumentar la base sobre la que aplicar las cotizaciones (la población activa). Esto, que forma parte de un objetivo de política económica y social que va más allá de la Seguridad Social, sí podría tener un matiz en el ámbito concreto de las pensiones, si se aplicara a las personas que trabajan en actividades no remuneradas, generalmente, hogar y familia, y usualmente, atendido por mujeres. Más allá de lo que proponen Alonso y Pazos (2010) sobre la inclusión de las mujeres en empleos de calidad, en donde indudablemente hay un largo camino por recorrer, es factible considerar una cotización mínima para personas que trabajen en el propio hogar o en cuidados familiares, del estilo de la "tarifa plana" que recientemente se ha establecido para trabajadores autónomos jóvenes.

Habría que iniciar el estudio exhaustivo de otras pensiones alternativas a la de jubilación, como la pensión de viudedad. Cabría valorar la posibilidad de que esta pensión abandonase progresivamente el ámbito estrictamente contributivo, incorporando elementos asistenciales que se financiasen a través de transferencias del Estado, con sometimiento incluso a prueba de medios (OCDE 2010). Cabría incluso replantearse profundamente también el carácter vitalicio de esta prestación, dejándolo solo para supuestos en los que quedase demostrada su necesidad, e incorporar al ordenamiento jurídico la función transicional (Ojeda, 2008) para permitir la adaptación del cónyuge superviviente a la nueva situación.

Otro factor a tener en cuenta en la contributividad es la adecuada tarificación de la prestación de jubilación de forma autónoma. La cotización es global, y las prestaciones

se financian, sea cual sea su origen, con esa cotización⁵. En un esquema de mayor contributividad las prestaciones de incapacidad deberían tender a financiarse con contribuciones sostenibles, y la prestación de viudedad, tal como sugeríamos anteriormente, con transferencias del Estado. Ambas medidas constituirían 8.800 millones de euros adicionales para la prestación de jubilación.

Los modelos de contribución definida nocional (CDN) son una interesante aportación al debate, no sólo teórico, sino que tienen plasmaciones prácticas que funcionan desde hace años (ver, Valero et al, 2011 donde se realiza una amplia descripción de estos modelos). Nuestra opinión es que el uso de un sistema CDN, en conjunción con un esquema de prestaciones mínimas no contributivas, y otro complementario de planes de pensiones privados, puede ser garante de una adecuada equidad global. Suecia dio paso a un modelo de estas características hace casi quince años, con resultados suficientemente alentadores. Nuestra propuesta es que i) se establezca un sistema de pensiones mínimas a cargo del presupuesto general que signifiquen un mínimo para vivir tras la jubilación, ii) que se instrumente un sistema CDN con un "split" de las contribuciones actuales a este sistema, financiando exclusivamente la jubilación, con una prima adicional para la cobertura de incapacidad, y en su caso, si no es íntegramente asistencial, la parte de viudedad que se financie contributivamente, y iii), un sistema complementario en el seno de las empresas, similar al *National Pensions Saving Scheme* (NEST) británico, que se basa en principios de la economía conductual, y que estipula un mínimo de contribución de empresas y trabajadores a planes privados con tratamiento fiscal favorable.

El desarrollo armónico de sistemas complementarios de pensiones suele ser conveniente para aliviar la presión que se produce en los sistemas públicos de reparto cuando el envejecimiento empieza a cambiar las relaciones entre activos y pasivos que existían en el momento de su creación. En el caso español, la mera existencia de beneficios fiscales no ha sido suficiente para alcanzar un desarrollo razonable, comparable al de nuestro entorno. Se estima que no más del 15% de la población activa tiene un sistema complementario en su empresa, y el volumen de fondos acumulados es considerablemente inferior a lo que paga la Seguridad Social en un sólo año en

⁵ Valero et al (2011) estiman que la parte de cotización destinada a jubilación debería ser, con técnicas actuariales, el 76,3% del total, pero realmente la prestación de jubilación absorbe sólo un 62,5% de los pagos por pensiones.

concepto de pensiones. Es cierto que las altas tasas de sustitución han provocado un efecto de "crowding-out" sobre los sistemas privados, pero no es menos cierto que los efectos que los riesgos demográficos y económicos pueden tener sobre un sistema de reparto alertan de la conveniencia de desarrollar sistemas que ayuden a complementar las pensiones públicas. En este marco, los sistemas complementarios pueden colaborar a alcanzar la equidad deseada. La vía para desarrollar estos sistemas complementarios, en especial en la empresa, debe contemplar otras medidas más allá de una adecuada fiscalidad. Pueden ser a través de reducciones selectivas de cotizaciones sociales (Valero 2000), de bonificaciones en el impuesto de sociedades o de sistemas cuasi-obligatorios, con encaje constitucional, del estilo del citado NEST británico, o la ya intentada, con nulo éxito, de recomendar a los agentes sociales su incorporación en los procesos de negociación colectiva.

Bibliografía

- Alonso, D. y Pazos, M. (2010) “Equidad y eficiencia en el sistema español de pensiones: una revisión crítica”, P.T. 4/10, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Antón Pérez, J.I. (2006) “La reforma de los sistemas de pensiones en Europa del Este y su impacto sobre la eficiencia y la equidad” *Estudios de Economía Aplicada* 24, 2, 783-814.
- Bandrés, E. y Cuenca, A. (1998) “Equidad intrageneracional en las pensiones de jubilación. La reforma de 1997” *Revista de Economía Aplicada*, 6, 18, 119-140.
- Barr, N. y Diamond, P. (2012) *La reforma necesaria. El futuro de las pensiones*. Ed. El hombre del tres. Madrid.
- Comisión Europea (2010) "Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador". Comunicación de la Comisión COM(2010) 2020, marzo 2010. [http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf]
- Comité de Expertos (2013) *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Eurostat (2011). “Population and social conditions”. *Statistics in focus* 17/2011. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-017/EN/KS-SF-11-017-EN.PDF]
- Jimeno, J.F. (2003) “La equidad intrageneracional de los sistemas de pensiones”, *Revista de Economía Aplicada*, 33, 11, 5-48.
- Monasterio, C., Sánchez, I. y Blanco, F. (1996) *Equidad y estabilidad del sistema de pensiones en España*. Fundación BBV Documenta, Bilbao.
- Devesa, J.E., Devesa, M., Domínguez, I., Encinas, B., Meneu, R. y Nagore, A. (2012a) “Equidad y sostenibilidad como objetivos ante la reforma del sistema contributivo de pensiones de jubilación” *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 201, 2, 9-38.
- Devesa, J.E., Devesa, M., Meneu, R. y Nagore A. (2012) “Sobre las inequidades del sistema contributivo de pensiones de jubilación en España: ¿Se han impuesto los ideólogos a los actuarios?” *Economía Española y Protección Social*, 4, 21-58.
- Devesa, J.E., Devesa, M. y Meneu, R. (2010) “La pensión de jubilación: Reformulación de la tasa de sustitución para la mejora de la Equidad y Sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social. Resultados basados en la Muestra Continua de Vidas Laborales”. Informe del proyecto FIPROS 2009/27, 1-93.

- Fernández Pérez, J.L. y Herce San Miguel, J.A. (2009) “Los retos socio-económicos del envejecimiento en España” Analistas Financieros Internacionales. Madrid.
- OCDE (2010) “Economic survey of Spain 2010” OECD Economic Surveys, Vol 2010/19.
- Ojeda, A. (2008); “Reformulación de la pensión de viudedad” Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 74, 333-342.
- Seguridad Social (2013) “Informe económico-financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2013” [<http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/169794.pdf>]
- Valero, D. (2000) “El desarrollo de las pensiones complementarias en las empresas”, en I Centenario de la Seguridad Social, Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Noviembre. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid.
- Valero, D., Artís, M., Ayuso, M. y García, J. (2011) “Una propuesta de reforma del sistema de pensiones español basada en un modelo de contribución definida nocional” Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa, 11, 91-113.