

# El sistema de pensiones: propuesta para una reforma necesaria

Madrid  
16 de junio de 2009



# Índice

<b>1. Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>2. El sistema de pensiones en España</b>	<b>9</b>
2.1 Principales características del sistema público de pensiones	9
2.2 Evolución reciente del sistema de pensiones y principales defectos	11
<i>Principales defectos del sistema</i>	15
2.3 El sistema de pensiones privadas en España	16
<b>3. La viabilidad del sistema</b>	<b>21</b>
3.1 La carga del gasto en pensiones	21
3.2 Crisis futura de la Seguridad Social: la gran amenaza del factor demográfico	23
3.3 El desmoronamiento del modelo económico español	27
3.4 ¿Es el aumento de las cotizaciones/impuestos la solución?	30
3.5 Algunos países que han emprendido reformas	31
<b>4. Reformas para fortalecer “la sostenibilidad futura de las pensiones”</b>	<b>37</b>
4.1 Principios generales	40
4.2 Reformas económicas de corte estructural	41
4.3 Hacia un sistema mixto de tres soportes	42
<i>El primer soporte: los parámetros del sistema de reparto</i>	43
<i>Desarrollo de la parte de capitalización del sistema: segundo y tercer soporte</i>	47
<b>5. Bibliografía</b>	<b>53</b>
<b>6. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios</b>	<b>57</b>



## 1. Resumen ejecutivo

El Círculo de Empresarios presentaba hace ahora más de diez años una propuesta para la transición de nuestro sistema de pensiones hacia un esquema de capitalización. No cabe duda de que, desde entonces, se han producido cambios relevantes. En el plano económico, España ha experimentado, hasta hace unos meses, el periodo más prolongado de crecimiento sostenido de la historia reciente. Asimismo, hemos asistido al inesperado impulso demográfico que la intensa inmigración ha alimentado. De la mano de ambos fenómenos, el aumento de la demanda y de la oferta de trabajo ha hecho posible un excelente comportamiento del número de cotizantes a la Seguridad Social, propiciando su superávit y la acumulación de un cuantioso Fondo de Reserva.

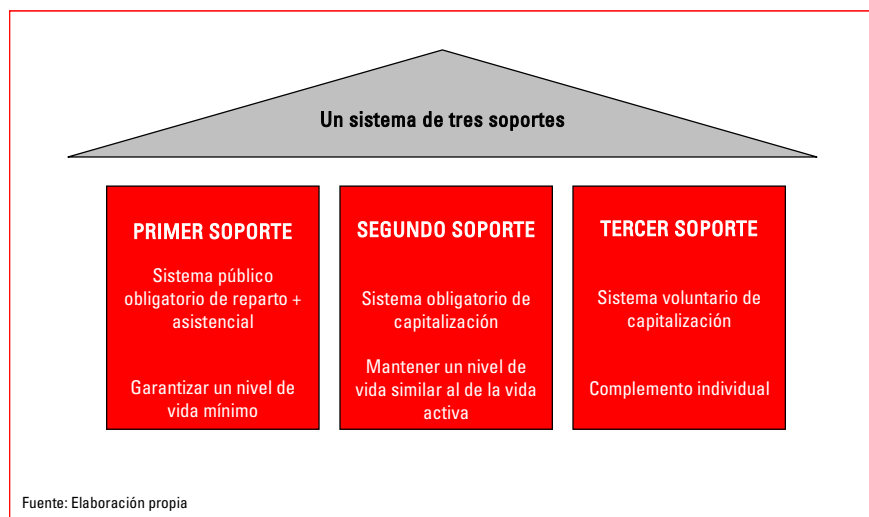
La conjunción de estos elementos ha hecho que no se cumplan las proyecciones a corto plazo que se hicieron una década atrás acerca de la situación de la Seguridad Social. Ahora bien, los problemas a largo plazo que entonces se preveían mantienen hoy toda su vigencia como proyecciones razonables para las próximas décadas. En concreto, **el envejecimiento de la población es un proceso imparable que se manifestará en España con mayor intensidad** que en los países de nuestro entorno. Esto añadirá una presión creciente sobre el sistema de pensiones: aumentarán de manera continua las tasas de dependencia, incrementándose el porcentaje de población pensionista y reduciéndose el de población en edad de trabajar (y de cotizar). Incluso los inmigrantes llegados a España, que en años recientes han dado un respiro a la demografía española, se sumarán a esa presión por su concentración en las cohortes de edad más amplias de nuestra población, que son las que precisamente se jubilarán en 30 ó 40 años.

Hay que tener en cuenta, además, que **la bonanza económica que permitió la mejoría de las cuentas de la Seguridad Social ha llegado a su fin**. La economía española, inmersa en una importante recesión, destruye empleo a un ritmo sin parangón en Europa o entre los países desarrollados. Sólo **en el último año se ha reducido en casi un 7% el número de afiliados a la Seguridad Social** en alta laboral. Las previsiones al respecto son bastante pesimistas, tanto que diferentes organismos cifran en el **20% la tasa de paro española en 2010**. **Urge adoptar reformas estructurales** que permitan a la economía española salir fortalecida del profundo ajuste que está padeciendo a causa de los desequilibrios acumulados durante años.

Esas reformas, **que hagan de la española una economía competitiva, próspera y generadora de empleo, son también necesarias para dotar de mayor fortaleza al sistema de pensiones.** En este sentido, se antojan especialmente relevantes aquellas que más **impulsen el empleo y la productividad**, entre las que pueden destacarse tres ámbitos ya tratados por el Círculo en varias publicaciones: la mejora del **sistema educativo**, la flexibilización del **mercado laboral** y el impulso a las medidas de **conciliación entre la vida personal y la laboral.**

**Eso no bastará ante la magnitud del desafío demográfico. La solidez financiera del sistema de pensiones pasa por la puesta en marcha de reformas del propio sistema.** Esto, a su vez, requiere previamente de un debate amplio, serio y pausado sobre la situación actual del sistema de pensiones y las medidas que podrían y deberían tomarse. El actual es un momento muy propicio, ya que nos encontramos en pleno proceso de evaluación del Pacto de Toledo, oportunidad excelente para buscar el mayor consenso político y social posible en la aplicación de soluciones eficaces a los problemas de las pensiones. Conviene que la sociedad española adquiera conciencia de la dimensión de esos problemas y de la importancia que la responsabilidad personal tiene en las decisiones de ahorro previsión, llevando el debate más allá de los límites que ha venido imponiendo el propio Pacto de Toledo. Todos debemos saber que el sistema de pensiones no podrá responder, en su actual configuración, a los desafíos que se le presentan en el medio y largo plazo, de modo que, en ausencia de reformas, asistiremos a un endurecimiento de las condiciones de cotización o a una reducción de la cuantía de las pensiones.

**La propuesta que aquí se presenta, partiendo de esas consideraciones, reafirma la posición que el Círculo de Empresarios ha expresado en varias ocasiones: nuestro sistema de pensiones debe desarrollar esquemas de capitalización, hoy limitados a un papel meramente testimonial. La fórmula para hacerlo puede ser la constitución de un sistema mixto, con una parte de capitalización y otra de reparto, basado en tres soportes, en consonancia con la experiencia de diversos países. Un sistema que responda a la justicia y a la libertad individual, y que, sobre esos sólidos cimientos, sea capaz de evolucionar de una forma fluida hacia un sistema de capitalización cada vez más avanzado quedando el de reparto, como muy bien se ve en el gráfico, para garantizar un nivel mínimo.**



Esos tres soportes serían los siguientes. Los dos primeros surgirían del desdoblamiento del actual sistema público de reparto. El primer soporte estaría orientado a garantizar un nivel de vida mínimo con unas pensiones básicas. Su funcionamiento sería el de un sistema público de pensiones de reparto, complementado con las pensiones no contributivas. El segundo soporte sería un sistema de capitalización obligatorio al que contribuirían empleadores y trabajadores en el caso de aquellos empleados con ingresos por encima de un nivel determinado. El objetivo sería acercar la pensión al nivel de vida de que disfrutaba la persona durante su vida activa. El tercer soporte correspondería al actual sistema de aportaciones voluntarias a planes y fondos de pensiones. Se trataría de impulsarlo mediante un tratamiento fiscal incentivador, con el objetivo de generar un complemento a sus pensiones por parte de quienes quisieran realizar este ahorro.

Asimismo, la parte de reparto requeriría modificaciones, con respecto a su funcionamiento actual, encaminadas a fortalecerla financieramente. Convendría introducir incentivos para la prolongación de la vida activa, además de nuevas fórmulas para el cálculo de la base reguladora que tuvieran en cuenta una mayor parte de la vida laboral del individuo. Por otra parte, cabría estudiar el establecimiento de cuentas nocionales que llevaran al sistema desde sus actuales características de prestación definida a otras de aportación definida.

Esta reforma, tal como se plantea, persigue la consecución de cinco principios básicos:

- Promover la responsabilidad personal como elemento básico que garantice unas prestaciones suficientes en el periodo de jubilación.

- **Un sistema que garantice la libertad y la justicia.** Un sistema de pensiones, además de en la libertad individual, debe basarse en principios de **justicia**. Justicia en la carga que soportan las distintas generaciones y justicia en la protección que ofrece a los desfavorecidos. El sistema ha de aspirar a un **equilibrio** entre ambos conceptos: libertad para que cada persona tome las decisiones que afectarán a su futuro a través de su capacidad actual de ahorro, atendiendo a aquellas personas cuya capacidad es muy limitada o inexistente.
- **Un sistema simple**, entendible por todos, que clarifique el papel que deben desempeñar tanto el Estado, como las empresas y los trabajadores.
- Que sea **financiable** y no tenga efectos macroeconómicos perversos.
- Que sea **sostenible**, que no suponga una pesada hipoteca para nuestro futuro y que se sustente en un consenso social amplio y duradero en el tiempo.



## 2. El sistema de pensiones en España

El sistema de pensiones español es, básicamente, público, obligatorio, contributivo<sup>1</sup> y de reparto. Se complementa con un sistema público de pensiones asistenciales, así como con un sistema privado voluntario que no termina de despegar y que resulta insuficiente para paliar los problemas del sistema público. El buen comportamiento de las grandes macromagnitudes de nuestra economía ha permitido el crecimiento tanto de la base de cotizantes como del colectivo de beneficiarios del sistema de pensiones. Incluso ha hecho posible reducir el tamaño del gasto en pensiones como porcentaje del PIB. Pero, como se verá en el capítulo 3, la viabilidad del actual modelo de pensiones está en entredicho.

### 2.1 Principales características del sistema público de pensiones

Al igual que en el resto de la Europa continental, el sistema público de pensiones responde en España a la lógica de un sistema de Seguridad Social, cuyo objetivo primordial es proporcionar protección, en forma de rentas, frente a determinadas contingencias como la vejez o la incapacidad para trabajar. Los antecedentes de este sistema en nuestro país se remontan a 1919 con el establecimiento del Retiro Obrero Obligatorio.

El sistema público de pensiones en España se divide en dos grandes subsistemas: el **asistencial no contributivo** y el **contributivo**:

- El **subsistema asistencial no contributivo** atiende a quienes se encuentran por debajo del umbral de renta que se establece cada año en los Presupuestos Generales del Estado<sup>2</sup>. Estas pensiones no contributivas son gestionadas por las Administraciones Central y Autonómicas.

<sup>1</sup>Contributivo en el sentido de que la mayoría de pensiones son contributivas, es decir, se trata de pensiones de la Seguridad Social a las que se tiene derecho por haber cotizado durante cierto tiempo.

<sup>2</sup> El requisito establece que hay derecho a percibir estas pensiones si existe carencia, lo que ocurre cuando las rentas o ingresos de que se disponga, en cómputo anual para 2009, sean inferiores a 4.708,62 euros anuales.

- El **subsistema contributivo**, en el que se centra la discusión del presente documento, es obligatorio.

- La Seguridad Social gestiona este subsistema bajo el modelo de reparto (*pay as you go*) tanto para los trabajadores autónomos como para los trabajadores asalariados del sector privado y de las Administraciones Autonómicas y Locales. La financiación procede de las contribuciones sociales de empleadores y trabajadores. Además, el Estado realiza transferencias para cubrir los complementos de las pensiones mínimas.

Por su parte, los **funcionarios de la Administración Central y los militares** disfrutan de pensiones gestionadas por el Estado (las denominadas Clases Pasivas del Estado). En este caso, la financiación procede de las aportaciones de los trabajadores y del Estado como empleador.

- A **efectos fiscales**, las pensiones tienen el **tratamiento de rentas del trabajo**, excepto ciertas pensiones por invalidez. Por su parte, las contribuciones sociales obligatorias se deducen de la base impositiva en los impuestos sobre la renta y en el impuesto sobre sociedades.
- En cuanto a los **requisitos para acceder al cobro de una pensión** contributiva por jubilación, el sistema de la Seguridad Social exige una edad de 65 años y un mínimo de 15 años de cotización. El sistema permite jubilaciones anticipadas a partir de los 61 años, en condiciones excepcionales (larga vida laboral en alta, situación de desempleo) y con reducción en la pensión recibida. De manera también excepcional, la jubilación anticipada puede darse a los 60 años para quienes cotizan desde antes de 1967.

Los requisitos para pensiones por invalidez tienen en cuenta la severidad y las causas de la misma, la edad del trabajador y si éste está ocupado y cotizando en el momento de la solicitud. Por su parte, las personas viudas, huérfanos y con parentesco con el trabajador o con el pensionista fallecido pueden acceder a las correspondientes pensiones. En el caso de trabajadores activos, los requisitos contributivos dependen de la causa de la muerte. En el caso de pensionistas, no hay esos requisitos.

- En el sistema contributivo, **las pensiones que se reciben están directamente relacionadas con los ingresos del trabajo obtenidos**

**durante la vida laboral.** La prestación depende de los años trabajados y cotizados, así como de la base reguladora. Más exactamente, la cuantía de la pensión por jubilación se determina aplicando a la base reguladora<sup>3</sup> el porcentaje que corresponda. Tal porcentaje varía en función de los años cotizados a la Seguridad Social: el 50% a los 15 años, un 3% adicional por cada año más de cotización entre el decimosexto y el vigésimo quinto, y un 2% adicional por año cotizado a partir del vigésimo sexto hasta alcanzar el 100% a los 35 años.

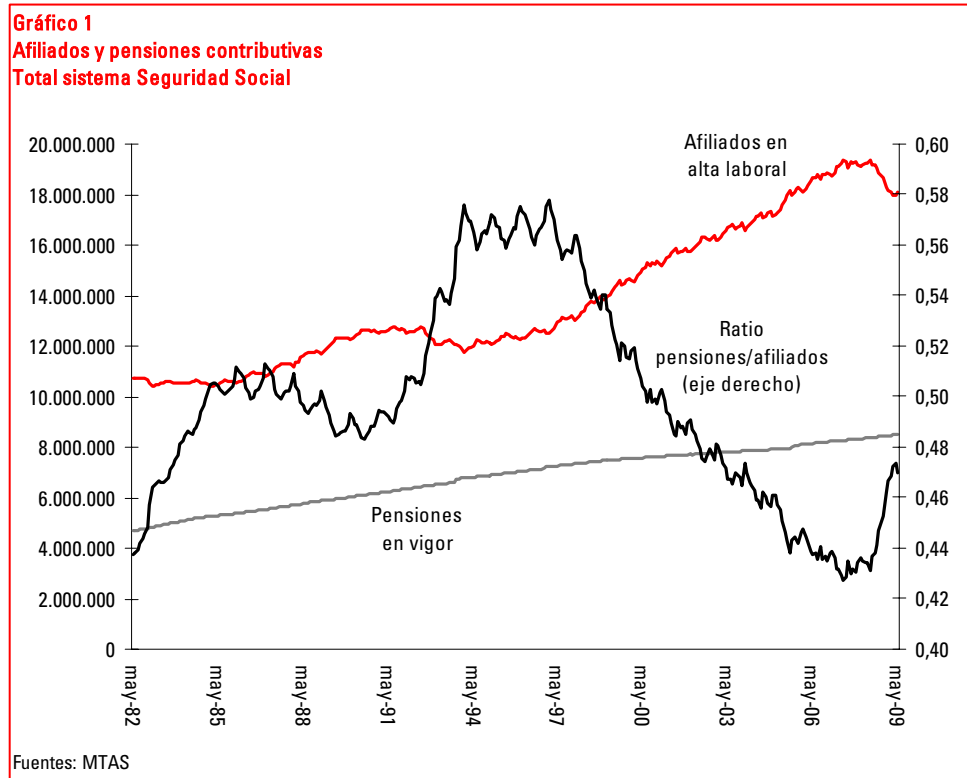
- Las pensiones están indexadas al IPC esperado; si la inflación supera a la prevista, se paga la diferencia a los pensionistas.

## 2.2 Evolución reciente del sistema de pensiones y principales defectos

El sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social ha experimentado una notable expansión en el último cuarto de siglo.

- Como se puede apreciar en el gráfico 1 **desde 1982 hasta 2008 tanto el número de afiliados en alta laboral como el de pensiones contributivas se multiplicaron por dos**, pasando de algo más de 10 millones a casi 20 y de 4,5 millones a 8,5 respectivamente.

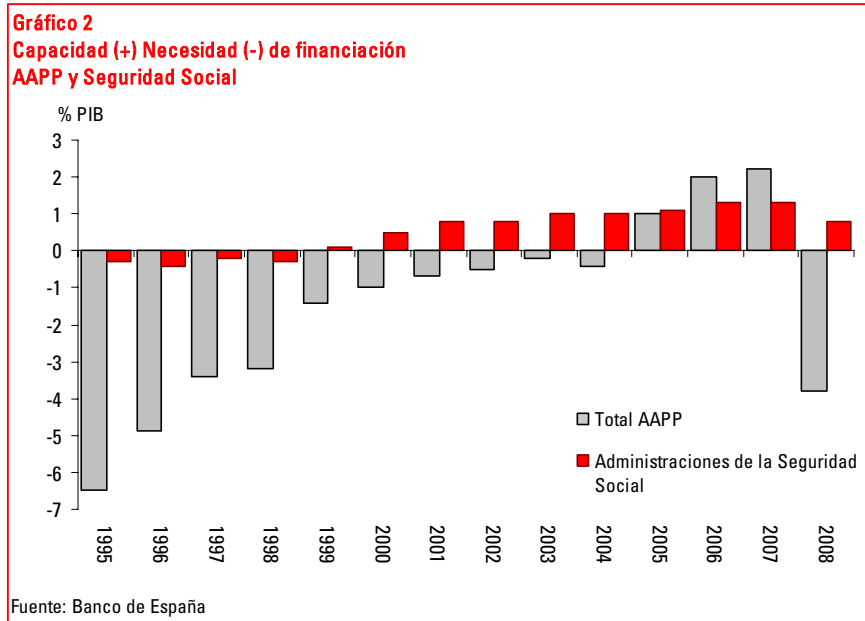
<sup>3</sup> La base reguladora se calcula dividiendo por 210 las bases de cotización del interesado durante los 180 meses inmediatamente anteriores a aquél en que se produzca el hecho causante. La base de cotización es, fundamentalmente, el salario mensual. Esta base tiene valores máximos y mínimos (en la actualidad, 3.166,20 y 728,10 euros mensuales respectivamente). Las bases de cotización de los últimos dos años se cuantifican en sus términos nominales, mientras que las restantes se actualizan con el IPC. Las prestaciones por pensiones de jubilación también tienen máximos y mínimos: en 2009, 34.184,50 euros al año la máxima, mientras que la mínima depende de la situación del jubilado. Por ejemplo, es de 561,55 euros al mes para mayores de 65 años sin cónyuge y que viven solos. En el caso de jubilación anticipada, la prestación se reduce en un 8% por cada año o fracción anterior a los 65 (ese porcentaje de reducción es menor cuantos más años se hayan cotizado, cayendo al 6% si se ha cotizado durante al menos 40 años).



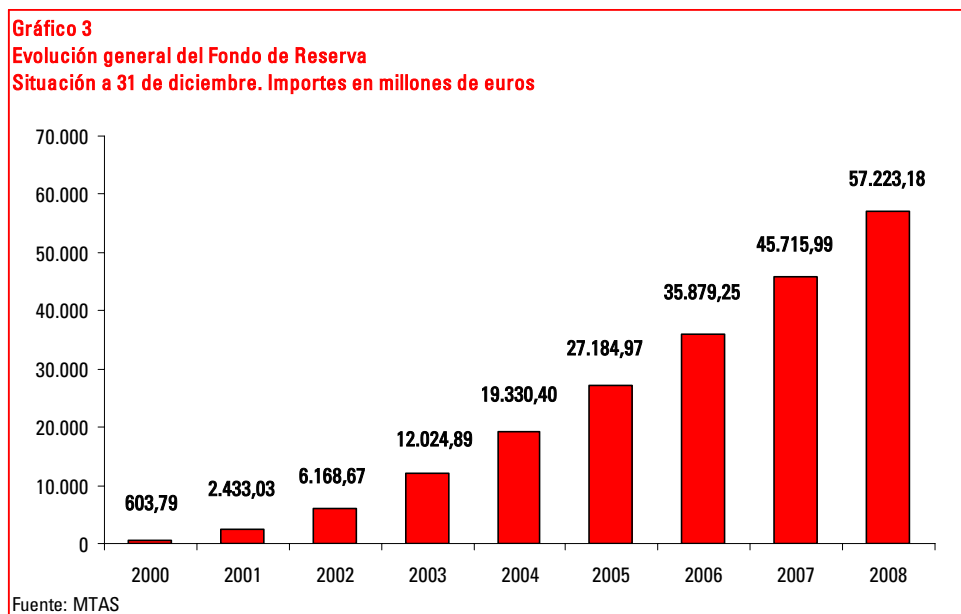
En dicha evolución es destacable el comportamiento registrado por esas cifras del sistema desde mediados de los años 90 hasta 2008. En este periodo aumentaron en 7 millones las afiliaciones en alta laboral, mientras que el número de pensiones contributivas sólo lo hizo en 1,5 millones.

- Gracias a esa fase de crecimiento económico y del empleo, **la ratio pensiones/afiliados se redujo** de valores próximos a 0,6 hasta valores ligeramente superiores a 0,4. Esto ha supuesto un **importante alivio para las cuentas de la Seguridad Social**. Es más, desde 1999 las administraciones de la Seguridad Social muestran **saldos positivos** en sus cuentas (capacidad de financiación)<sup>4</sup>, lo que ha contribuido a que el conjunto de las Administraciones Públicas también alcanzara esos saldos positivos durante algunos años (gráfico 2).

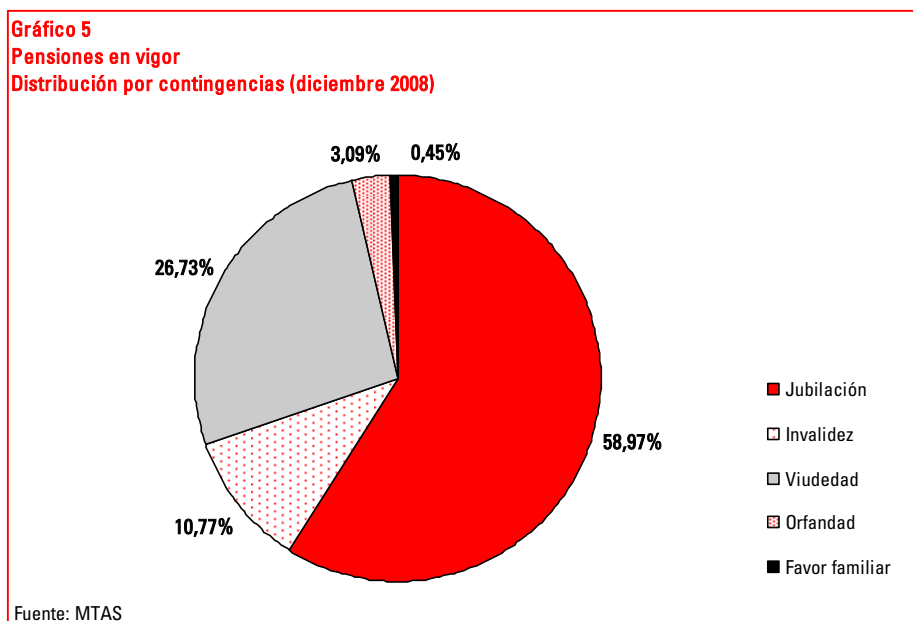
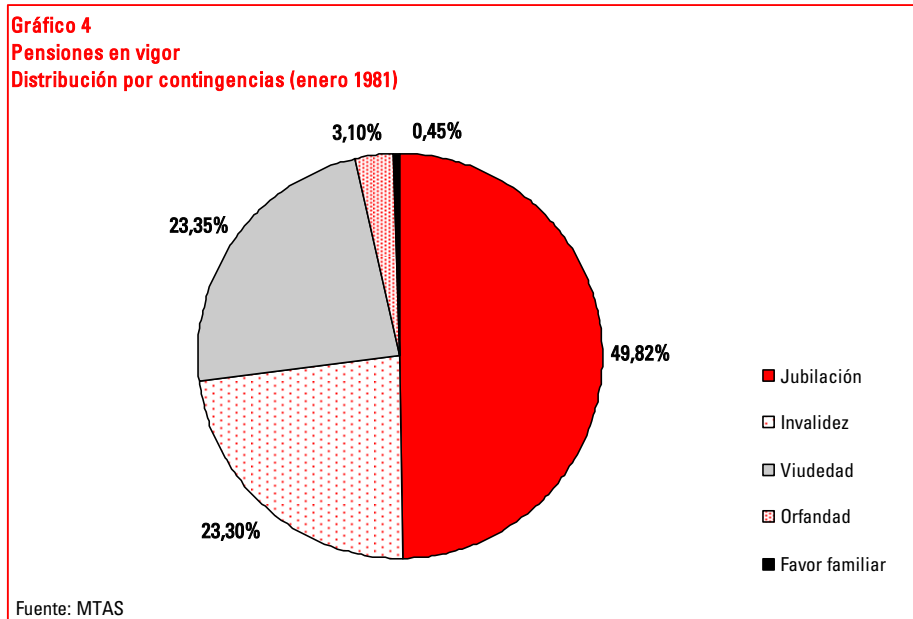
<sup>4</sup> En cierto sentido, el superávit de la Seguridad Social es meramente nominal, ya que se utiliza el criterio de devengo para contabilizar sus ingresos, y el de caja para sus gastos, no recogiendo los gastos devengados por pensiones asociadas a las cotizaciones actuales de la Seguridad Social.



- Con la intención de contrarrestar los desequilibrios financieros que se anticipan para un futuro no muy lejano, el exceso de ingresos de los últimos años ha permitido **crear e incrementar un Fondo de Reserva**, que al final del ejercicio 2008 contaba con más de 57.000 millones de euros, habiéndose incrementado en mayo del presente año hasta 58.593,78 millones de euros, un 5,35% del PIB (gráfico 3). Si bien se trata de una suma considerable, hay que recordar que equivale aproximadamente a la cuantía de las pensiones de nueve meses.

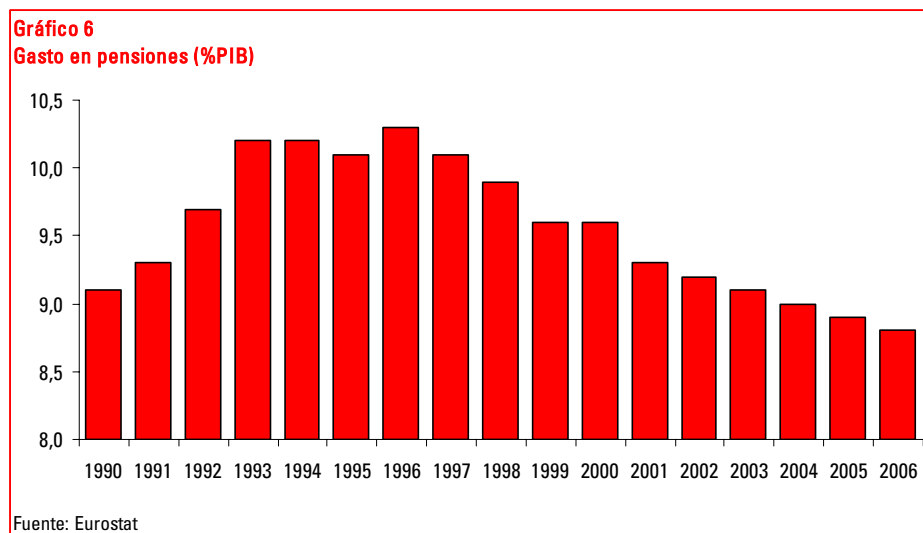


Como se discute en apartados posteriores, **la sostenibilidad del sistema público de pensiones se va a ver seriamente en peligro por el proceso de envejecimiento** en que está inmersa la demografía española. En este sentido, es preciso señalar que en el último cuarto de siglo, de clara expansión de la cobertura del sistema, **han ganado peso las pensiones por jubilación en el total de pensiones** (gráficos 4 y 5), lo que añade presión sobre el modelo actual pues son exactamente esas las pensiones que más crecerán en número con el envejecimiento poblacional.



La mencionada expansión de la cobertura, **junto con un incremento del 600% en la cuantía de la pensión media** (cerca de un 300% en términos reales) desde el

año 1981, se ha reflejado en un aumento del gasto en pensiones. Ahora bien, el elevado ritmo de crecimiento de nuestra economía desde mediados de los 90 ha permitido reducir el peso de ese gasto como porcentaje del PIB (gráfico 6).



### *Principales defectos del sistema*

Junto al problema de sostenibilidad mencionado anteriormente y que se analiza con mayor detalle en el capítulo 3, el sistema público adolece también de otros importantes defectos:

- La **fortaleza actual del sistema es aparente** dadas las obligaciones contraídas para el futuro con los cotizantes actuales (pensiones en formación)<sup>5</sup>.
- El sistema público actual **se basa en la merma de la responsabilidad individual**, que se ve transferida en gran parte a la Seguridad Social. En esta cuestión, se acepta sin apenas objeción la idea de que las Administraciones conocen y defienden mejor que cada persona los intereses individuales de ésta. Entre otros efectos, esta idea se refleja en una menor preocupación personal por adquirir una cultura financiera que permita la toma de decisiones mejor informadas en materias como el ahorro o la inversión financiera.

<sup>5</sup> Las cuentas de la Seguridad Social se llevan a cabo, por el lado del gasto, no según el criterio de devengo, sino según el de pago. Por tanto, no hay una contabilización de la deuda implícita, contraída por el sistema frente a aquellos que cotizan y que tendrán derecho a una pensión en el futuro.

- El sistema público actual **limita las opciones** y, por lo tanto, **coarta la libertad del individuo**. Las decisiones relacionadas con la jubilación las toma, en gran medida, el Estado, que pone topes legales a la edad de jubilación, las cotizaciones, el periodo cotizado, etc.
- El sistema público actual **no permite la correcta compatibilización de los intereses colectivos e individuales**. El interés individual es integrarse en un sistema del que se esperan generosas pensiones en el futuro a cambio de contribuciones moderadas hoy; el interés colectivo es que el sistema sea solvente y sostenible desde un punto de vista financiero, pues de otro modo sería injusto y gravoso para la buena marcha de la economía. El sistema actual introduce incentivos perversos. Por ejemplo, las pensiones máximas incentivan la jubilación anticipada, de modo que chocan intereses individuales con intereses colectivos.
- El sistema público actual **garantiza la pensión, pero no el importe de la misma**. Los desafíos a que se enfrenta –sobre todo el demográfico-, y que se tratan en los siguientes apartados, añaden más incertidumbres al sistema, que podrían desembocar en mayores ineficiencias.

### 2.3 El sistema de pensiones privadas en España

España, además del sistema público obligatorio, cuenta con un **sistema complementario y voluntario de pensiones privadas** desde hace dos décadas. En este período se han tratado de incentivar las contribuciones de los españoles al sistema privado a través de distintas medidas fiscales, con las que se pretendía un tratamiento tributario para este sistema similar al del sistema público, tanto en la fase de aportación como en la de disposición de rentas (Molinas, 2008). A pesar de esos estímulos, **el capital que se gestiona en el sistema complementario sigue siendo muy modesto**, no sólo en términos de su peso en el ahorro financiero de los hogares (los fondos de pensiones gestionan un 6,2% de ese ahorro) sino también comparativamente con lo que se observa en otros países (cuadros 1 y 2).



**Cuadro 1**  
**Ahorro financiero de las familias, 2007**

<b>Activos financieros</b>	<b>% sobre total del ahorro</b>	<b>% incremento 2007/2006</b>
Depósitos bancarios	40,2	5,5
Instituciones inversión colectiva	11,5	-4,9
Seguros	8,0	1,3
Fondos de pensiones	6,2	0,0
Inversión directa	30,7	-4,6
Créditos	1,5	-6,3
Otros	1,9	0,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	

Fuente: Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones

**Cuadro 2**  
**Porcentaje de inversiones (fondos de pensiones) respecto del PIB**

<b>Países</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Alemania	3,4	3,5	3,6	3,8	4,0	4,2
Australia	56,0	56,4	54,2	76,4	85,1	94,3
Austria	2,9	3,8	4,1	4,4	4,8	4,8
Bélgica	5,5	4,9	3,9	4,0	4,5	4,3
Canadá	49,1	48,5	47,3	48,1	50,3	53,4
Corea	..	1,5	1,6	1,7	1,9	2,9
Dinamarca	27,2	26,0	28,5	30,9	33,6	32,4
Eslovaquia	0,0	0,0	0,0	..	0,6	2,8
<b>España</b>	<b>5,8</b>	<b>5,7</b>	<b>6,2</b>	<b>6,6</b>	<b>7,2</b>	<b>7,6</b>
Estados Unidos	71,5	63,3	72,6	73,8	72,4	73,7
Finlandia	49,5	49,2	53,9	61,8	68,7	71,3
Francia	..	..	1,3	1,2	1,2	1,1
Grecia	..	..	..	..	..	0,0
Hungría	3,9	4,5	5,2	6,8	8,4	9,7
Irlanda	43,8	34,5	39,9	42,2	48,4	49,9
Islandia	84,2	84,3	98,5	106,9	120,1	132,7
Italia	2,3	2,3	2,4	2,6	2,8	3,0
Japón	18,4	17,1	19,7	19,4	23,0	23,4
Luxemburgo	..	..	..	0,3	1,1	..
México	4,3	5,2	5,8	6,3	9,9	11,5
Noruega	5,5	5,5	6,5	6,6	6,7	6,8
Nueva Zelanda	14,7	13,0	11,3	11,3	11,3	12,4
Países Bajos	102,6	85,5	101,2	108,4	122,5	130,0
Polonia	2,4	3,8	5,3	6,8	8,7	11,1
Portugal	11,5	11,5	11,8	10,5	12,7	13,6
Reino Unido	72,5	59,2	64,8	68,1	79,1	77,1
Rep. Checa	2,3	2,7	3,1	3,6	4,2	4,6
Suecia	8,2	7,6	7,7	7,6	9,3	9,5
Suiza	104,4	96,7	103,6	108,2	119,1	122,1
Turquía	..	..	..	0,5	0,9	1,0

Fuente: OECD. Global Pension Statistics Project

En España, los **planes de pensiones** se dividen en las siguientes modalidades según sus sujetos constituyentes:

- **Sistema de empleo:** el promotor es una entidad, corporación, sociedad o empresa y los partícipes son los empleados.

- **Sistema individual:** promovido por una o varias entidades de carácter financiero, siendo los partícipes cualesquiera personas físicas.
- **Sistema asociado:** el promotor es cualquier asociación o sindicato, mientras que los partícipes son sus asociados, miembros o afiliados.

Los más importantes por su patrimonio y número de partícipes son los planes del sistema individual (cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Comparación entre sistemas de Planes de Pensiones, 2007**

	Cuenta de Posición <sup>a</sup>		Partícipes		Aportaciones (*)	
	%	Millones de euros	%	Unidades	%	Millones de euros
Empleo	36,4	31.652	17,6	1.834.111	25,9	1.836
Asociados	1,4	1.219	0,9	89.450	1,0	70
Individuales	62,2	54.176	81,5	8.473.093	73,1	5.190

<sup>a</sup>Derechos consolidados de los partícipes y derechos económicos de los beneficiarios del plan  
(\*) datos estimados  
Fuente: Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Informe Estadístico 2007

Otro criterio de clasificación es el de las **obligaciones estipuladas**, pudiendo darse las siguientes categorías:

- **Prestación definida:** se define como magnitud predeterminada o estimada la cuantía del total de prestaciones que percibirán los beneficiarios.
- **Aportación definida:** se fija la cuantía de las contribuciones de los promotores y las aportaciones de los partícipes al Plan.
- **Mixto:** se fija, simultánea o separadamente, la cuantía de la prestación y la cuantía de la contribución.

Los planes de empleo y asociados pueden ser de cualquiera de esos tres tipos. Sin embargo, los planes del sistema individual sólo pueden ser de aportación definida. En cualquier caso, esta última categoría es la de mayor peso también en los planes de empleo y en los asociados (cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Distribución de los Planes de Pensiones atendiendo a su modalidad**  
(N° planes en unidades)

	2003	2004	2005	2006	2007	Incremento (%) 2006/2007	
<b>Planes de empleo</b>	Aportación definida	896	953	992	1.015	1.052	3,6
	Prestación definida	34	28	25	24	24	0,0
	Mixtos	857	879	867	874	483	-44,7
<b>Planes asociados</b>	Aportación definida	154	150	150	150	150	0,0
	Prestación definida	1	1	1	1	1	0,0
	Mixtos	88	90	89	83	83	0,0
<b>Planes individuales</b>	Aportación definida	918	1.019	1.092	1.142	1.176	2,9
<b>TOTAL</b>	<b>2.948</b>	<b>3.120</b>	<b>3.216</b>	<b>3.289</b>	<b>2.969</b>	<b>-9,7</b>	

Fuente: Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones

Conviene señalar, por último, que las **contingencias cubiertas** por los planes de pensiones privados son muy similares a las del sistema público contributivo. En concreto, las contingencias susceptibles de cobertura en un plan de pensiones son:

- Jubilación.
- Invalidez laboral total y permanente para la profesión habitual o absoluta y permanente para todo trabajo, y la gran invalidez.
- Fallecimiento del partícipe o beneficiario, que genera derecho a prestaciones de viudedad, orfandad, o a favor de otros herederos o personas designadas. En el caso de muerte del beneficiario que no haya sido previamente partícipe, únicamente se pueden generar prestaciones de viudedad u orfandad.
- Dependencia severa o gran dependencia del partícipe regulada en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Como se ve en los cuadros 5 y 6, la jubilación es la contingencia con mayor peso en términos de las prestaciones del sistema privado de pensiones en nuestro país, al igual que acontece en el sistema público.

**Cuadro 5**

**Distribución de las prestaciones en función de las contingencias acaecidas**

Contingencia	Importe (%)						Nº de beneficiarios (%)					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Jubilación	83,9	82,3	82,4	83,2	83,9	83,2	77,5	76,0	64,7	74,9	77,4	75,5
Invalidez	7,8	8,6	8,4	7,9	8,0	7,9	10,1	11,2	16,8	11,7	11,1	11,2
Fallecimiento, de las cuales:	8,4	9,1	9,2	8,9	8,2	8,9	12,5	12,9	18,5	13,4	11,5	13,3
- Viudedad	5,7	6,5	6,6	6,1	5,9	6,0	7,8	8,3	12,2	6,5	7,6	8,3
- Orfandad	1,1	1,1	1,4	1,1	1,0	1,3	2,0	2,1	3,3	1,8	1,9	2,0
- Otros herederos	1,6	1,5	1,2	1,7	1,3	1,6	2,7	2,5	3,0	5,1	2,1	2,9

Fuente: Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones

**Cuadro 6**

**Distribución de las prestaciones en el año 2007 en función de las contingencias acaecidas (términos absolutos)**

Contingencia	Importe (millones de euros)	Nº de beneficiarios (unidades)
Jubilación	2.698	248.267
Invalidez	256	36.914
Fallecimiento, de las cuales:	291	43.623
- Viudedad	196	27.264
- Orfandad	41	6.717
- Otros herederos	53	9.642

Fuente: Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones

## 3. La viabilidad del sistema

La favorable evolución reciente de la situación financiera del sistema de pensiones y, por extensión, de la Seguridad Social, esconde graves problemas que plantean serios desafíos. Varios fenómenos confluyen en ese escenario.

- En el **corto plazo**, el **vuelco de la coyuntura macroeconómica** y la **destrucción intensa de empleo** socavan la salud financiera del sistema al reducir la base de cotizantes y el PIB, incrementando la ratio pensiones/PIB.
- A **medio plazo**, esta crisis amenaza con dejar un periodo de **bajos ritmos de crecimiento y creación de empleo**, alargando sus consecuencias negativas para la sostenibilidad de las pensiones en su actual configuración.
- A más **largo plazo**, el **envejecimiento de la población** plantea las mayores y más graves dificultades para la sostenibilidad del sistema, ya que el pronunciado incremento que experimentarán las tasas de dependencia conducirá a desequilibrios financieros severos. Sin ninguna duda, éste es el gran condicionante para la viabilidad financiera de nuestro sistema de pensiones, ya que España se presenta como uno de los países donde más intenso será el proceso de inversión de la pirámide poblacional.

Estas dificultades no podrán subsanarse con incrementos de la presión fiscal, sea a través de las cotizaciones o mediante impuestos. Es necesario plantear un debate profundo para la reforma del sistema, y la experiencia reciente de diversos países ofrece lecciones que conviene repasar.

### 3.1 La carga del gasto en pensiones

Para estudiar la viabilidad de un sistema de pensiones cabe fijarse en la carga que el pago de éstas supone en términos del PIB. Lógicamente, cuanto mayor sea el porcentaje de PIB dedicado al pago de las pensiones, más gravosas pueden considerarse éstas y más complicaciones pueden darse para la sostenibilidad financiera del sistema.

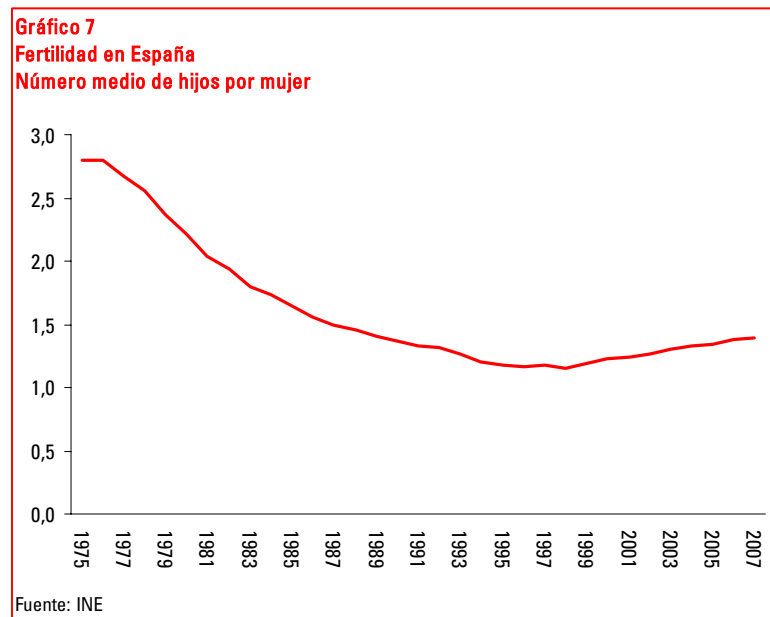
Para un tratamiento sencillo de los elementos a considerar en su análisis, puede decirse que la evolución de ese gasto relativo depende de:

- La **ratio entre el número de pensiones y la población de 16 ó más años (en edad de trabajar)**: esta ratio depende, a su vez, de la evolución demográfica y de la tasa de cobertura del sistema. Cuanto mayor sea este cociente, mayor porcentaje del PIB deberá dedicarse al pago de pensiones, pues serán relativamente menos quienes estén en edad de producir, cotizar y mantener el sistema con respecto a las personas dependientes del mismo. Es decir, menos sostenible es el sistema cuanto mayor es la tasa de dependencia (pensionistas/población en edad de trabajar).
- La **tasa de actividad**: cuanto mayor sea esta tasa, mayor proporción de la población en edad de trabajar se habrá incorporado al mercado laboral, incrementando el número potencial de contribuyentes (cotizantes) al sostenimiento del sistema de pensiones.
- La **relación entre ocupados y activos**: cuanto mayor sea esta ratio, mayor será el número de cotizantes para un número dado de cotizantes potenciales. Igualmente, cuanto mayores sean esta ratio y la tasa de actividad, mayor será el PIB per cápita, lo que reducirá la presión del gasto en pensiones.
- La **relación entre el importe medio de las pensiones y la productividad del trabajo**: un mayor importe medio incrementa el gasto total en pensiones, mientras que una mayor productividad significa más PIB por trabajador y, por tanto, mayores cotizaciones. Cuanto menor sea la ratio importe medio/productividad, más sostenible es el sistema.

En resumen, el sistema es tanto más sostenible, dada una tasa de cobertura y un importe medio de las pensiones, cuanto menor es la tasa de dependencia, cuanto mayor es la tasa de actividad, cuanto menor es la tasa de paro y cuanto más productivo es el trabajo. Para un análisis de la evolución y la sostenibilidad del gasto en pensiones es preciso valorar esos elementos simultáneamente, teniendo en cuenta que dependen tanto de factores exógenos al sistema de pensiones, como de las características del mismo. En los siguientes apartados se estudian dos fenómenos que ya están afectando a esos elementos, condicionando así la viabilidad del sistema español en su diseño y parámetros actuales. Esos fenómenos son la recesión económica y, sobre todo, el cambio demográfico.

### 3.2 Crisis futura de la Seguridad Social: la gran amenaza del factor demográfico

España presenta unas tasas de natalidad y fecundidad que se encuentran entre las más bajas de las registradas en Europa y lejos de los niveles de reposición generacional (gráfico 7). Asimismo, nuestro país figura entre las naciones no sólo europeas, sino del mundo, con una mayor esperanza de vida (cuadro 7). La combinación de estos dos factores conduce inexorablemente a un proceso de fuerte envejecimiento de la población, paliado de manera transitoria por el enorme flujo de inmigrantes jóvenes-adultos llegados a España en los últimos tiempos.



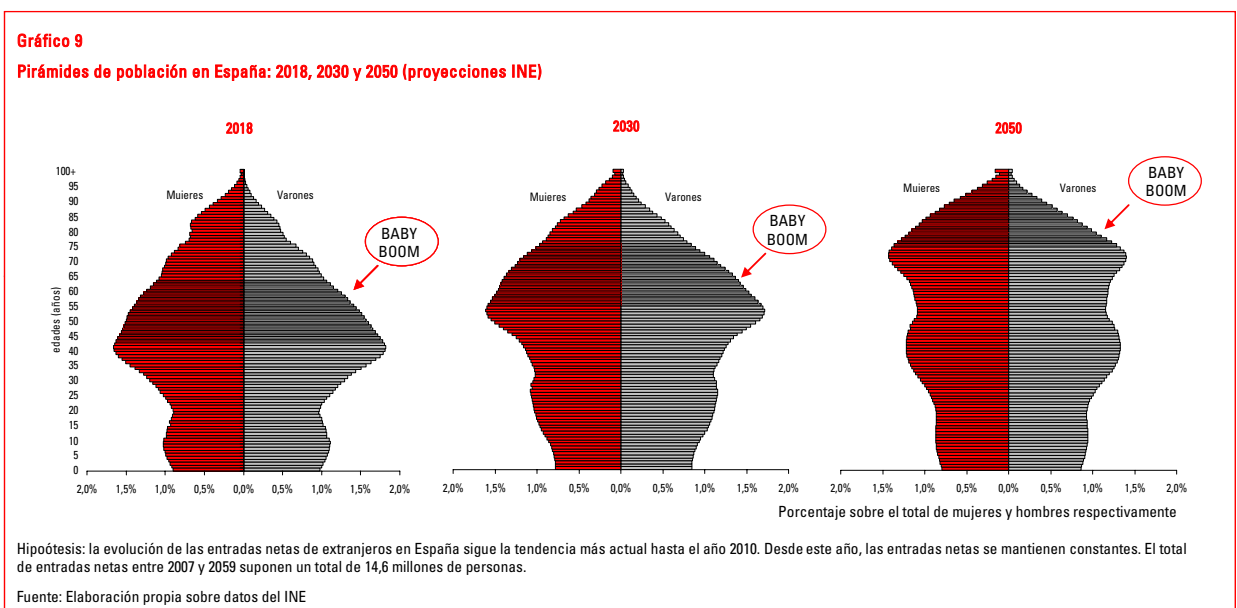
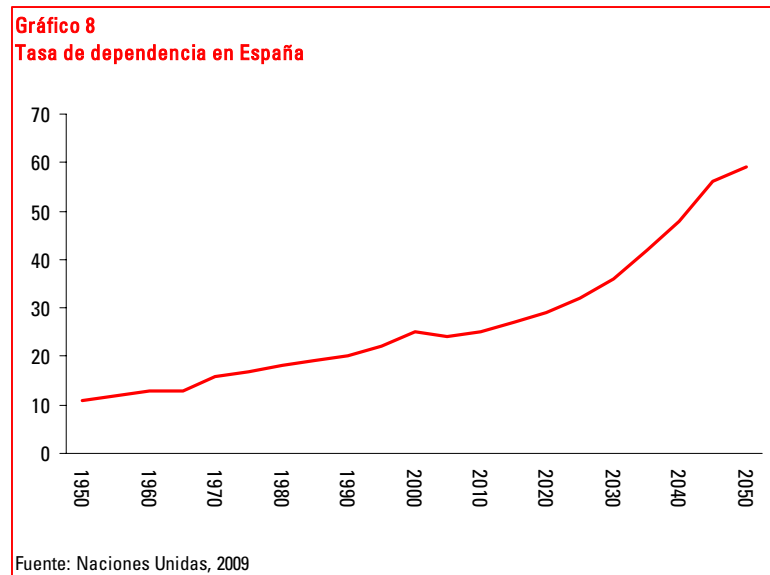
**Cuadro 7**  
**Esperanza de vida al nacer, periodo 2005-2010**

	Total	Hombres	Mujeres
<b>Media Mundial</b>	<b>67.2</b>	<b>65.0</b>	<b>69.5</b>
1 Japón	82.6	79.0	86.1
2 Hong Kong	82.2	79.4	85.1
3 Islandia	81.8	80.2	83.3
4 Suiza	81.7	79.0	84.2
5 Australia	81.2	78.9	83.6
<b>6 España</b>	<b>80.9</b>	<b>77.7</b>	<b>84.2</b>
7 Suecia	80.9	78.7	83.0
8 Israel	80.7	78.5	82.8
9 Macao	80.7	78.5	82.8
10 Francia	80.7	77.1	84.1
11 Canadá	80.7	78.3	82.9
12 Italia	80.5	77.5	83.5
13 Nueva Zelanda	80.2	78.2	82.2
14 Noruega	80.2	77.8	82.5
15 Singapur	80.0	78.0	81.9

Fuente: Naciones Unidas

Las proyecciones a largo plazo plantean un escenario preocupante:

- Según las últimas estimaciones de Naciones Unidas (2009), **la mediana de edad** de la población española, situada hoy cerca de los 40 años, se **aproximará a los 50 años en la década de 2040**.
- A finales de esa misma década, la población con 80 ó más años se situará en el entorno del 5% de la población total.
- **La tasa de dependencia** (población de 65 y más años sobre población entre 15 y 64 años) **experimentará también un incremento sustancial** conforme se produzca la inversión de la pirámide poblacional, tal y como se observa en los gráficos 8 y 9.





Junto con ese efecto sobre el crecimiento, se observa que **el envejecimiento de la población puede tirar hacia arriba del cociente gasto en pensiones/PIB**, al reducir la tasa de actividad e incrementar el número de pensiones de jubilación. La evolución demográfica produce, de ese modo, una creciente presión sobre el sistema, al aumentar el número de beneficiarios<sup>6</sup> y reducirse el de contribuyentes a su sostenimiento. De acuerdo con las proyecciones de la Comisión Europea (2006) España será uno de los países europeos donde mayor incremento experimente el gasto en pensiones en porcentaje del PIB como resultado del envejecimiento poblacional durante las próximas décadas (cuadro 8). Otros estudios<sup>7</sup> apuntan en idéntica dirección, señalando además que, para una presión fiscal dada, el aumento del gasto en pensiones contributivas superará al incremento de los ingresos por cotizaciones.

**Cuadro 8**  
**Impacto previsto del envejecimiento sobre el gasto en pensiones**  
 Incremento (puntos porcentuales del PIB) con respecto a 2004

	2030	2050
Portugal	4,9	9,7
Luxemburgo	5,0	7,4
<b>España</b>	<b>3,3</b>	<b>7,1</b>
Irlanda	3,1	6,4
Bélgica	4,3	5,1
Países Bajos	2,9	3,5
Finlandia	3,3	3,1
Unión Monetaria	1,6	2,6
Francia	1,5	2,0
Alemania	0,9	1,7
Italia	0,8	0,4
Austria	0,6	-1,2

Fuente: Comisión Europea (2006)

**¿Podría dar la demografía un respiro al sistema de pensiones?**  
**Desgraciadamente, no cabe esperarlo.** Es dudoso que la evolución demográfica se aleje de las previsiones tan poco halagüeñas que manejan organismos españoles e internacionales. La fecundidad española está todavía muy lejos de los 2,1 hijos por mujer en que se calcula la tasa de reposición poblacional. Ni siquiera una recuperación rápida de esa ratio mejoraría (reduciría) sustancialmente las tasas de dependencia, ya que las cohortes de mujeres en edad fértil serán progresivamente menos numerosas dada la caída de la natalidad observada en los últimos 30 años. Es decir, **el aumento**

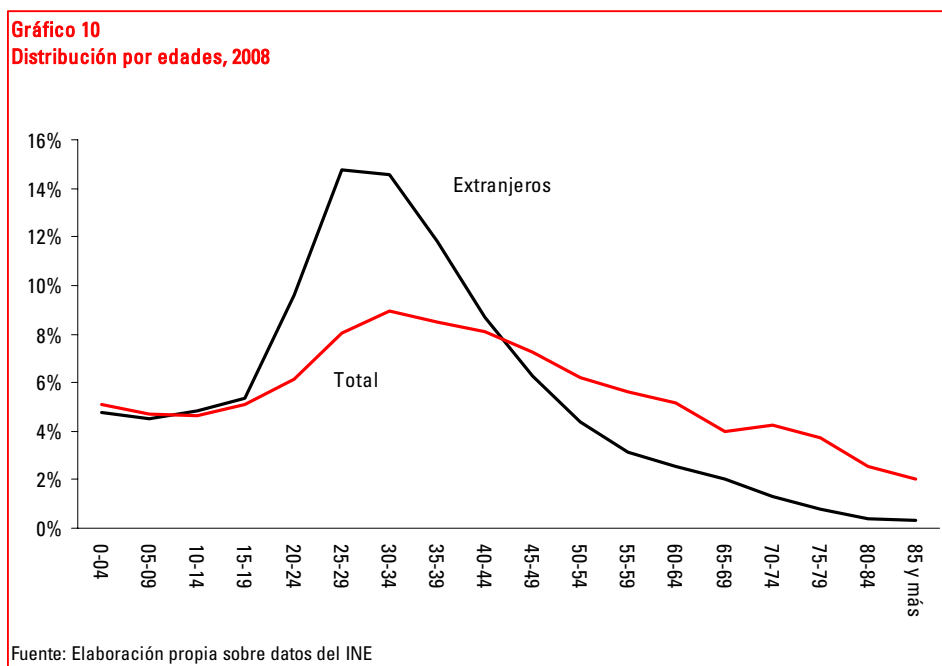
<sup>6</sup> En el sistema de pensiones contributivas de nuestro país se incluyen no sólo las de jubilación, sino también las pensiones por viudedad, por orfandad y las de invalidez, cuyo número depende en menor medida de la población en edad de jubilación.

<sup>7</sup> Véanse, por ejemplo, Alonso y Herce (2003), Serrano y otros (2004), MTAS (2005), Balmaseda y otros (2006) y Jimeno y otros (2006).

de la fecundidad provocaría un incremento muy limitado del número total de nacimientos. Tampoco hay indicios de que la esperanza de vida vaya a dejar de alargarse. De hecho, las proyecciones sobre esta variable han infraestimado su crecimiento en el pasado, lo que podría volver a suceder, de modo que veríamos exacerbarse el proceso de envejecimiento poblacional (Jimeno, 2000).

Ni siquiera cabe confiar en la inmigración para hacer frente al problema. Es innegable que la población inmigrante ha paliado las consecuencias del envejecimiento a corto plazo, sobre todo por sus mayores tasas de fecundidad y por su distribución por edades. Sin embargo, es un paliativo transitorio.

- De una parte, porque, como la evidencia internacional sugiere, **las tasas de fecundidad de los inmigrantes tienden a converger con las del país de acogida** (Arango Vila-Belda, 2004).
- De otra, porque el aumento de población debido a **la llegada de inmigrantes supone un aumento de la población jubilada en el futuro**, máxime cuando la inmigración se concentra por edades en aquellas cohortes en las que ya lo hace la población española -las que supondrán mayor peso sobre el sistema al llegar a su edad de jubilación- (gráfico 10). Además, difícilmente podría sostenerse en el tiempo un ritmo de inmigración tan elevado como el de los últimos años.



En definitiva, durante los próximos decenios el sistema de pensiones de reparto se va a enfrentar, por un lado, a la jubilación de las cohortes de españoles nacidos durante el *baby boom* y de los inmigrantes llegados a nuestro país a comienzos de este siglo con edades en el entorno de los 30 años. Por otro lado, habrá de hacer frente a la prolongación de los periodos de percepción de las pensiones como consecuencia del aumento de la esperanza de vida. Subirá consecuentemente el gasto en pensiones, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB. Y esto apoyándose en una población activa menguada por las bajas tasas de natalidad actuales. El sistema de pensiones se encuentra así ante la amenaza de serios desequilibrios entre el gasto y los ingresos. Desde el propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se reconoce que el sistema podría entrar en déficit ya a partir de 2023, teniendo que recurrir al Fondo de Reserva, el cual se agotaría en 2029 (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2008).

Esa amenaza demográfica, que ya está comenzando a operar y cuyas consecuencias se intensificarán progresivamente en próximos lustros, se ve ahora acompañada por los efectos de una crisis que también daña en el corto plazo a la sostenibilidad de las pensiones.

### 3.3 El desmoronamiento del modelo económico español

Entre los años 1995 y 2007 España vivió una de las etapas más positivas de la historia en términos de crecimiento económico y creación de empleo.

- En el transcurso de esa larga década, el **excelente comportamiento del mercado laboral** fue protagonista principal de la bonanza económica. De la mano de la inmigración **augmentó la población en edad de trabajar**. También con la llegada de casi 5 millones de inmigrantes dispuestos a trabajar y con la incorporación de las mujeres españolas al mercado laboral, se produjo un muy sustancial **incremento de la población activa y de la tasa de actividad**, que pasó del 51% en 1995 al 60% actual. El intenso ritmo de generación de empleo permitió absorber ese gran *shock* positivo de la oferta de trabajo, hasta superar la barrera de los **20 millones de ocupados**, llevando las tasas de paro a mínimos históricos<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Círculo de Empresarios (2009) "Nuevas soluciones para crear empleo".

Lo hizo, **sin embargo, sin resolver otros problemas**, que lo son también para el sostenimiento de las pensiones.

- En concreto, **la productividad se estancó** como consecuencia de los sectores y del tipo de trabajo y contratación sobre los que se sustentó la expansión económica. Este mal comportamiento de la productividad eleva la carga del pago de pensiones como porcentaje del PIB al incrementar la relación pensión media/productividad.

El año 2008 marcó un **punto de inflexión radical en la evolución de nuestra economía**, cuyo crecimiento con tasas anuales superiores al 3% dio paso a una situación de **recesión técnica**, tras registrarse dos trimestres consecutivos de crecimiento intertrimestral negativo. Este profundo deterioro de la coyuntura se tradujo, de manera amplificada, en un auténtico **descalabro del mercado de trabajo**.

- El dato más significativo es el repunte brutal de las cifras de desempleo: si en 2007 **la tasa de paro** se había colocado alrededor del 8%, en el último trimestre de 2008 estaba ya muy cerca del 14%, habiéndose incrementado después hasta el **17,36% en el primer trimestre del año en curso**. **Las proyecciones al respecto son especialmente sombrías, al menos para el bienio 2009-2010**. El Banco de España, por ejemplo, alertaba en su Boletín Económico del mes de marzo de la posibilidad de una tasa de paro muy próxima al 20% en 2010 (la Comisión Europea es, incluso, algo más pesimista con una previsión del 20,5%). Cifras de esa magnitud inciden negativamente sobre el sistema de pensiones, empujando hacia arriba el cociente gasto en pensiones/PIB.
- La caída del empleo ha supuesto una **reducción muy importante del número de cotizantes**. Sólo entre marzo de 2008 y marzo del presente año, el número de afiliados a la Seguridad Social en alta laboral cayó en más de 1.250.000 personas, lo que representa una mengua del 6,5%.

Es cierto que estos son condicionantes coyunturales, cuando los determinantes fundamentales de la viabilidad del sistema de pensiones actúan en el largo plazo. Ahora bien, la crisis que hoy afecta a la economía española dista mucho de ser un simple episodio coyuntural. Sin negar la incidencia de variables exógenas de carácter transitorio –las relativas a la crisis financiera y económica internacional–, las dificultades que experimenta la economía española tienen un origen mucho más

profundo, de clara naturaleza estructural. El crecimiento de los últimos años ha sido posible gracias a un modelo de recorrido limitado, por cuanto se ha basado en condiciones y comportamientos, sobre todo por el lado del gasto, insostenibles en el medio y largo plazo. La acumulación de desequilibrios ha marcado la vida de dicho modelo, y su agotamiento definitivo es hoy visible en la brusca y costosa corrección de esos desequilibrios.

En este sentido, las verdaderas inquietudes que la crisis despierta para la sostenibilidad del sistema de pensiones son las que rodean a la recuperación de una senda de crecimiento sostenible, basado en avances de productividad y creación de empleo. Ahora mismo no se vislumbra una salida clara de la crisis a corto plazo. **Lo preocupante es que tampoco hay indicios claros de hacia dónde evolucionará el patrón competitivo de nuestra economía.** La falta, por el momento, de reformas estructurales con auténtico poder de transformación amenaza con una evolución de nuestra economía no en forma de V o de U, sino en forma de L. Esto es, existe la posibilidad de una larga fase de bajos o muy bajos ritmos de crecimiento, con persistencia de los problemas de desempleo e insuficientes ganancias de productividad. **Los efectos** de semejante posibilidad pueden enunciarse también del siguiente modo:

- De una parte, la **reducción de crecimiento económico** se traduce en menor ocupación y, por tanto, en una **reducción de la población activa cotizante** a la Seguridad Social, con la reducción de ingresos correspondiente.
- De otra parte, por la respuesta dada desde la política fiscal, se ha incrementado extraordinariamente **el déficit público**. A medio plazo se puede producir un fuerte efecto *crowding out* (efecto expulsión de la inversión privada), con el correspondiente impacto negativo sobre la financiación de las empresas que, a su vez, limitará la posibilidad de un crecimiento económico saneado. Además, los déficit de años venideros limitarán el margen de actuación de la política fiscal.

En resumen, el sistema de pensiones de reparto es, desde cierto punto de vista, un mecanismo para la redistribución de renta desde la población ocupada hacia la población pasiva. Por tanto, las pensiones dependen de la renta, es decir, del ritmo de crecimiento económico. A menores tasas de crecimiento económico, menos renta que distribuir y mayores dificultades para el mantenimiento de las pensiones. Esa es una de las amenazas que se ciernen sobre el sistema español, añadiendo presión a la ya ejercida por el fenómeno más preocupante del envejecimiento de la población.

### 3.4 ¿Es el aumento de las cotizaciones/impuestos la solución?

¿Hay posibilidades de financiar el aumento previsto de gasto sin modificar el actual sistema? El único recurso en esa dirección sería incrementar las cotizaciones, los impuestos y/o el endeudamiento.

- De una parte **la financiación vía incremento de las cotizaciones a la Seguridad Social sólo contribuiría a la pérdida de competitividad del factor trabajo en España**, con la consiguiente reducción de su uso intensivo y, en consecuencia, con una reducción de la masa de cotizantes. Por tanto, esto aceleraría los desequilibrios de la Seguridad Social.
- La financiación de un **gasto público mayor vía impuestos presenta también claras limitaciones**.
  - **No hay margen para aumentar el impuesto de sociedades**, que por el contrario debe reducirse, para todas las empresas, cualquiera que sea su tamaño, en el marco de una tendencia a la baja del mismo en todo el ámbito europeo. De otro modo, se vería afectada la competitividad de la economía española y su capacidad de crear prosperidad en el futuro.
  - **El incremento de los impuestos como el IVA** tiene escaso recorrido por cuanto suele conllevar (en la práctica) un crecimiento de los precios. En una economía donde los jubilados tienen protegidas por ley sus pensiones frente a la inflación, quien asume el coste es la población no beneficiaria, fundamentalmente las economías domésticas dependientes de sus rendimientos de trabajo.
  - Una tercera opción pasa por **aumentar los impuestos sobre la renta de las personas físicas**. Esta opción resulta de muy difícil aplicación. Si el incremento de los impuestos grava los rendimientos de capital, la consecuencia inmediata es que el incentivo al ahorro familiar y a la inversión se reduce. Por el contrario, si se grava más a los rendimientos de trabajo, se produce un desincentivo a la productividad del mismo y se debilita la cultura del esfuerzo personal.
- Finalmente queda la solución de **financiar las pensiones vía déficit y endeudamiento público**. Dado el volumen tan relevante de compromisos por pensiones causadas actualmente y por pensiones futuras, si se recurriese a un endeudamiento público, éste sería de tal magnitud que no sólo nos situaría

fuera del Tratado de Maastricht, sino que la presión sobre el *rating* de España sería difícil de soportar, afectando gravemente a nuestra capacidad de financiación y, en consecuencia, forzaría a elevar los tipos de interés de la financiación empresarial. Nada de esto redundaría en un mayor crecimiento económico, necesario para un crecimiento del empleo y, consiguientemente, un saneamiento de las cuentas de la Seguridad Social tal y como hoy la entendemos en España.

Así pues, el futuro de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones no puede depositarse en el aumento de la recaudación y del endeudamiento. Ese futuro pasa por reformas de mayor alcance, bien de tipo paramétrico, bien de naturaleza estructural. En otros países se han acometido transformaciones importantes de los sistemas de pensiones que pueden arrojar luz acerca de la senda a seguir en España.

### 3.5 Algunos países que han emprendido reformas

**La sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones actuales está amenazada en muchos países desarrollados.** Los notables incrementos de la esperanza de vida y las reducidas tasas de natalidad generan un proceso de envejecimiento de la población que transforma radicalmente el contexto demográfico en que esos sistemas nacieron y operaron durante décadas. **Organismos internacionales, como la OCDE, el Banco Mundial o el FMI, así como expertos en la materia vienen señalando desde hace tiempo la necesidad de importantes reformas de carácter estructural.** Sin embargo, en general las reformas se han limitado a ciertos cambios paramétricos del sistema de reparto, y son pocos los países que han emprendido reformas de mayor alcance.

**Cuadro 9**  
**Reformas recientes en los sistemas de pensiones de la UE-15**

Países	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 nocionales
			Medida	Actualización de las bases				
Alemania	x	x				x		
Austria	x	x	x	x				
Bélgica	x	x		x				
Dinamarca	x	x				x		
<b>España</b>		<b>x</b>						
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: Banco de España (abril 2009)

Como se puede ver en el cuadro 9, la mayoría de reformas adoptadas en los países de la UE-15, por ejemplo, han tenido carácter paramétrico, afectando especialmente a la vida activa, con ampliaciones de la edad de jubilación e incentivos a la prolongación de la vida activa. Asimismo, se han llevado a cabo modificaciones que afectan al cálculo de la pensión. Algunos han aplicado reformas de corte estructural.

Una de las líneas de reforma estructural ha consistido en la **introducción de sistemas de capitalización** que, o bien complementan al sistema de reparto, o bien lo sustituyen completa o parcialmente. Las ventajas que tradicionalmente se asocian a la capitalización son una mayor tasa de rendimiento y mayores incentivos para el ahorro y el trabajo, lo que puede contribuir al crecimiento económico. Esto es, la capitalización cumple mejor, en un sistema de pensiones, el papel de mecanismo de ahorro y seguro.

Algunos países han apostado por el establecimiento de **sistemas mixtos** con la introducción de elementos de los esquemas de capitalización en modelos que antes sólo eran de reparto.

- **Suecia** es el caso paradigmático (Alonso y Conde, 2007). El nuevo sistema se introdujo entre 1999 y 2001 y comenzó a aplicarse a las personas que tenían menos de 46 años (los pensionistas nacidos entre 1938 y 1953 podían cobrar su pensión según una combinación de las nuevas y las antiguas reglas). Se estableció como requisito para acceder al sistema un mínimo de tres años de residencia, necesitándose 40 años de residencia para acceder a la pensión



máxima. La pensión se reduce proporcionalmente con el número de años por debajo de dicho máximo.

El sistema se estructura en cuatro tramos principales. El primero lo constituyen contribuciones, en función de los ingresos, a cuentas nocionales. Es interesante que el tipo de interés de capitalización virtual con que estas cuentas se actualizan sea la media móvil del incremento de los ingresos globales de la economía, lo que permite dotar al sistema de mayor estabilidad (la carga crece a un ritmo parejo al del PIB). En el momento de la jubilación se calcula una anualidad, que depende de la edad a la que se jubila el individuo y de la esperanza de vida de la cohorte a que pertenece. El segundo tramo se refiere a una pensión mínima garantizada para aquellas personas cuyas prestaciones de cuentas nocionales son muy bajas. Se financia con las aportaciones a las cuentas nocionales del conjunto de contribuyentes. Esos dos primeros tramos corresponden a la parte de reparto del sistema. La capitalización se encuentra en los otros dos tramos. Así, el tercero consiste en una parte de contribución definida, cuya gestión es pública, mientras que el cuarto y último tramo lo forman planes de pensiones de tipo ocupacional, con una cobertura del 90 por 100 de los empleados, y que combina elementos de prestación definida y contribución definida. El diseño de este modelo facilita la prolongación de la vida laboral.

- El cambio más radical en la introducción de esquemas de contribución definida ha sido el de la instauración de un sistema de capitalización privado en **Chile**. Este país introdujo en 1980-81 un sistema de pensiones de capitalización individual, de contribuciones definidas y administrado por el sector privado, con el que se sustituyó completamente el esquema público de pensiones de reparto. El Estado chileno asumió el papel de regulador y fiscalizador del sistema, así como el de garante de las pensiones mínimas. El nuevo sistema permitió la acumulación de un importante capital (cerca de 2/3 del PIB), lográndose ganancias importantes de eficiencia. No obstante, también supuso costes de transición importantes, que podrían situarse en el 5% del PIB.

Recientemente, en 2008, el modelo de pensiones chileno ha experimentado una nueva reforma para tratar de subsanar los fallos detectados -caída en el grado de cobertura, muy baja afiliación de los autónomos, población no cubierta por las pensiones contributivas ni por las asistenciales, etc.-. El resultado es un modelo que refuerza e integra mejor los tres soportes.

El primer pilar es el solidario, y su objetivo es reducir la pobreza, en la vejez o en el caso de incapacidad laboral de aquellas personas con baja o ninguna participación en el sistema de pensiones. El segundo pilar es el contributivo, y está constituido por el sistema de pensiones basado en cuentas de capitalización individual. A este sistema deben afiliarse todos los trabajadores asalariados, mientras que los autónomos pueden decidir si hacerlo o no (la última reforma ha procurado introducir incentivos para incrementar la afiliación al sistema de estos trabajadores). Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que recaudan las cotizaciones de los afiliados, las depositan en la cuenta personal de cada uno de ellos e invierten los recursos, para otorgar posteriormente los beneficios que correspondan. Las AFP sólo pueden invertir en aquellos instrumentos financieros que la normativa autoriza expresamente. El Fondo de Pensiones se considera un patrimonio independiente del patrimonio de la AFP, de manera que los recursos acumulados por los Fondos de Pensiones son propiedad, en el porcentaje que corresponde, de cada uno de los afiliados.

El tercer pilar es el que se denomina voluntario. Incluye los planes de Ahorro Previsional Voluntario (APV) y las Cuentas de Ahorro Voluntario. La reciente reforma (la Reforma Previsional) introdujo los planes de APV Colectivo, modificó el tratamiento tributario del APV y creó la figura del Afiliado Voluntario. Por último hay que señalar que la supervisión integral de los tres pilares del sistema corresponde a un único organismo, la Superintendencia de Pensiones.

Pero, como se comentaba en líneas precedentes, la mayoría de países desarrollados han preferido llevar a cabo reformas menos profundas en sus sistemas de pensiones de reparto, modificando algunos de los parámetros de los mismos para endurecer las condiciones de acceso a las pensiones de jubilación –incrementar la edad de jubilación, ampliar el periodo requerido de contribución, tener en cuenta toda la vida laboral para el cálculo de los ingresos percibidos, etc-. No obstante, hay algunos casos de reformas con importantes efectos para la sostenibilidad del sistema de reparto.

- Un caso significativo es el de **Italia**. A mediados de los 90, este país puso en marcha la reforma de su sistema de pensiones. Hasta entonces, el sistema de reparto había funcionado como un sistema tradicional de prestación definida. La reforma mantuvo el sistema de reparto, pero replicando de alguna manera el funcionamiento de un sistema de capitalización. En concreto, la pensión

por jubilación pasó a basarse en el total aportado por el individuo a lo largo de su vida laboral. Más específicamente, el nivel de la pensión individual pasó a determinarse sobre esa aportación total y una capitalización (virtual) calculada con la tasa de variación del PIB. En este sistema, hay un registro de las aportaciones realizadas por el cotizante, cuyo valor se incrementa con un rendimiento hipotético que coincide con el crecimiento del PIB. El montante total de las cotizaciones así capitalizadas se convierte en una renta vitalicia según la edad de jubilación y la esperanza de vida. Es decir, se adoptó un sistema de cuentas nocionales de aportación definida, en el que cada trabajador tiene su cuenta individual. Esto supuso una reducción de la tasa de sustitución entre pensiones y salarios o, lo que es lo mismo, una rebaja de la generosidad del sistema. Para compensar esta pérdida de poder adquisitivo, se procuró impulsar, mediante una regulación y un tratamiento fiscal favorables, los esquemas privados de capitalización. Sin embargo, hasta muy recientemente estos fondos privados no han alcanzado un gran desarrollo.



## 4. Reformas para fortalecer “la sostenibilidad futura de las pensiones”

El año pasado, un lustro después de la anterior valoración, el Congreso abría un nuevo proceso de evaluación del Pacto de Toledo, proceso que aún sigue abierto. El actual parece, por tanto, un momento muy oportuno para participar en el necesario debate sobre el futuro de las pensiones. Máxime dada la urgencia de la puesta en marcha de soluciones eficaces ante la posibilidad, sobre la que han alertado diversos organismos, de una pronta desaparición del superávit del sistema, situación que se agravará mucho más conforme avance irremisiblemente el proceso de envejecimiento de la población española.

Así lo entiende el Círculo de Empresarios que, con este documento, retoma una cuestión ya tratada en un pasado reciente por la institución en varias de sus publicaciones. Lo hace, además, desde el convencimiento, claramente expresado entonces y ahora renovado, de que nuestro sistema de pensiones debe dar pasos decididos hacia fórmulas de capitalización.

### Recuadro 1: El Pacto de Toledo

El 15 de febrero de 1994, el Congreso de los Diputados decidía la creación de una ponencia, en el marco de la Comisión de Presupuestos, con el objetivo de estudiar los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y proponer soluciones para su viabilidad futura. Un año más tarde la Comisión de Presupuestos llegó a un acuerdo sobre el informe de dicha ponencia, bautizado como Pacto de Toledo por la ciudad en que se elaboró. Ese pacto constituye un compromiso por parte de todos los grupos parlamentarios en la defensa del sistema público de pensiones.

En el marco del Pacto de Toledo y a lo largo de los últimos tres lustros se han aprobado diversas reformas, todas ellas encaminadas al mantenimiento del sistema de pensiones en su modelo actual. Cabría calificar a éste como un pacto de no agresión entre las fuerzas políticas, por el que se comprometen a no hacer de las pensiones un tema de batalla política o electoral. Si bien esto puede resultar positivo en la medida en que permite lograr consensos en los pasos

que se van acometiendo, también tiene una vertiente negativa en tanto que ha impedido plantear reformas más ambiciosas que hubiesen supuesto cambios más profundos del sistema, pero que también habrían ayudado a asegurar su sostenibilidad financiera.

Además de la oportunidad del momento, el Círculo de Empresarios considera que existen dos razones para su participación en el debate con la presente publicación, que además explican el tipo de propuesta que aquí se realiza. Esas razones son las siguientes:

- **La necesidad de una mayor información para aumentar la concienciación** sobre la magnitud del problema al que se enfrenta nuestro sistema de pensiones en un futuro a medio plazo. Como se ha aclarado en secciones anteriores, el proceso de envejecimiento de la población española será más intenso y agudo que en otros países de nuestro entorno. Es éste un problema que nos afecta de manera muy directa a todos, por lo que sería un error circunscribir el debate al ámbito académico o de especialistas. El hecho de que el horizonte de planificación e implementación de las reformas es de medio y largo plazo no debe confundir acerca de la perentoria necesidad de un debate serio.
- En ese mismo sentido, los esfuerzos para concienciar a la sociedad de los retos a que nos enfrentamos deben ir acompañados por la imprescindible traslación de **responsabilidad a los individuos. Nuestro actual sistema de pensiones, muy débil en el complemento privado, se fundamenta en la provisión omnímoda del Estado y no en la responsabilidad individual de las personas frente a su futuro.** Una mayor responsabilidad personal del ciudadano en procurarse su futuro habrá de contribuir a dar mayor fortaleza al sistema, sobre todo si se le informa acerca de las posibilidades que están a su disposición para acometer con éxito su jubilación y si estas posibilidades se amplían con la reforma del sistema.

Hay que tener presente, asimismo, que este debate no puede ni debe separarse del que rodea al futuro de la economía española. Una economía competitiva ofrece un entorno más seguro para el sistema de pensiones, de la misma manera en que un buen modelo de pensiones añade estabilidad y, por tanto, contribuye a la prosperidad del país.

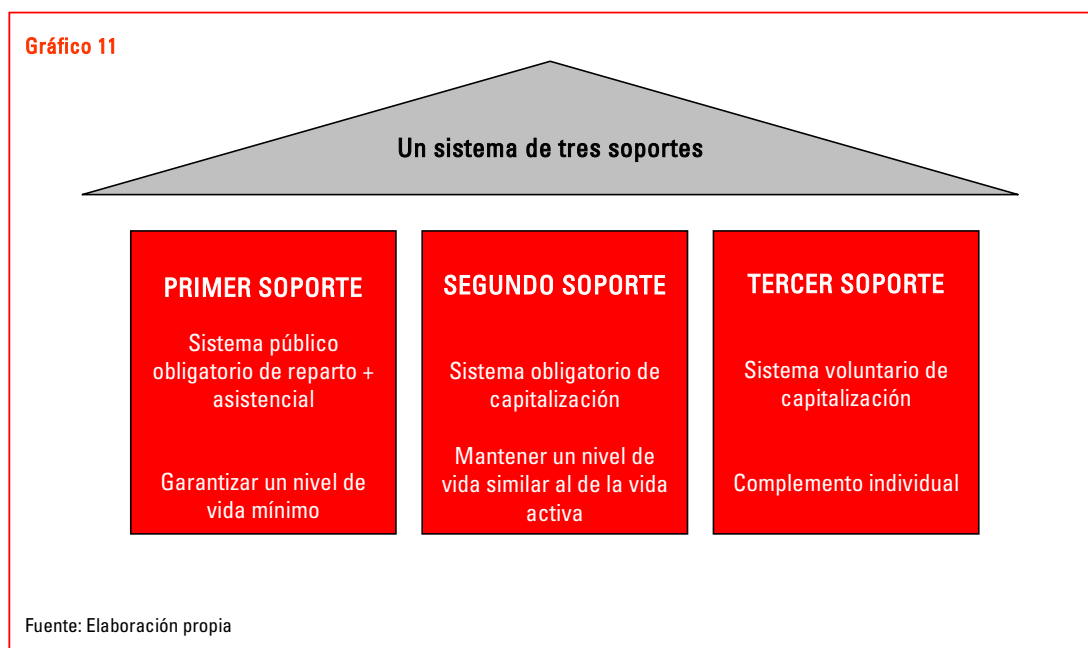
La propuesta que aquí presenta el Círculo de Empresarios aboga por un **modelo mixto, en el que el sistema de reparto vaya introduciendo crecientes niveles de capitalización**. Un sistema que aúne las ventajas de la capitalización con la viabilidad política de la reforma. De hecho, esta propuesta mantiene la apuesta por la capitalización ya efectuada en el pasado por el Círculo, a la vez que tiene en cuenta los fuertes condicionantes políticos que rodean a cualquier modificación del sistema de pensiones, así como los importantes cambios acontecidos en los últimos años que se comentan a continuación.

- El **comportamiento demográfico y macroeconómico** de nuestro país ha dado, en el pasado reciente, un importante respiro –aunque transitorio– al sistema de pensiones.
- La **experiencia acumulada por otros países** en este tiempo sugiere vías para una aproximación gradual hacia combinaciones óptimas de reparto y capitalización.
- La **profunda crisis por la que atraviesan los mercados financieros** plantea incertidumbres que tardarán en desaparecer.

El modelo propuesto está **basado en tres soportes**, en una línea similar a la promovida por el Banco Mundial<sup>9</sup>, por citar el referente más conocido (gráfico 11). Un **primer soporte** correspondería a **las pensiones básicas, orientadas a garantizar un nivel de vida mínimo**, y su funcionamiento sería el actual, esto es, el de un **sistema público de pensiones de reparto**. Ese primer soporte se combinaría con un **segundo**, que habría que desarrollar en España, en forma de un **sistema de capitalización obligatorio al que contribuirían empleadores y trabajadores para aquellos empleados con ingresos por encima de un nivel determinado**. El objetivo en este segundo soporte sería **acercar la pensión al nivel de vida de que disfrutaba la persona durante su vida activa**. El tercer soporte correspondería al **ahorro individual voluntario en planes de pensiones favorecidos por un tratamiento fiscal adecuado**, siendo el objetivo la **constitución de un complemento a sus pensiones por parte de quienes quisieran realizar este ahorro**. La **combinación de esos**

<sup>9</sup> El primer pilar es de carácter obligatorio, público, de reparto, normalmente de beneficio definido y con un claro componente redistributivo (puede ser también un pilar de pensiones asistenciales no contributivas, financiadas con impuestos, como en el caso de Chile). El segundo es obligatorio, privado, de capitalización y de contribución definida. Por último el tercero es privado, de capitalización, voluntario y preferentemente de contribución definida.

**tres soportes garantizaría un sistema en que primasen la justicia y la libertad individual.**



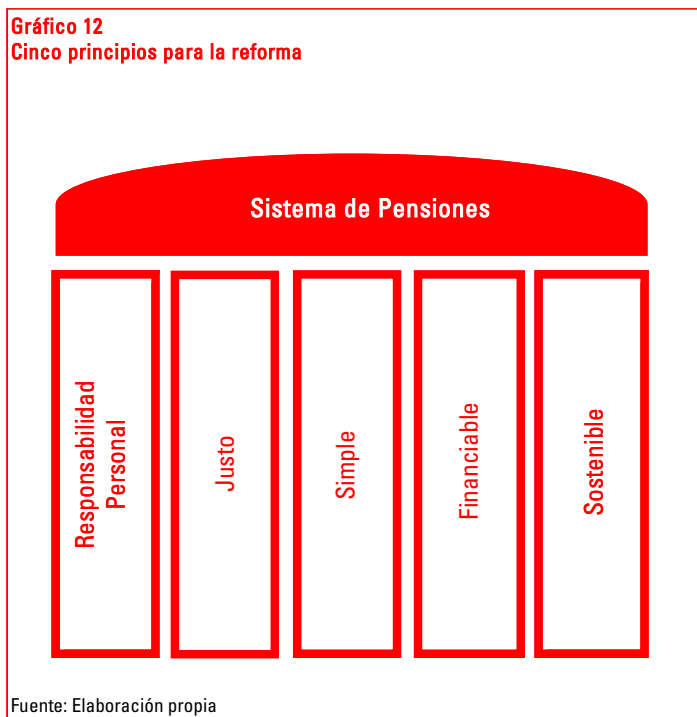
#### 4.1 Principios generales

El **objetivo básico** que debe abordarse sin dilación, mediante **la reforma del sistema actual**, es el de **salvaguardar las pensiones frente al enorme desafío demográfico**. La reforma se sustenta en cinco grandes principios rectores (gráfico 12):

- **Promover la responsabilidad personal** como elemento básico que garantice unas prestaciones suficientes en el periodo de jubilación.
- **Un sistema que garantice la libertad y la justicia**. Un sistema de pensiones, además de en la libertad individual, debe basarse en principios de **justicia**. Justicia en la carga que soportan las distintas generaciones y justicia en la protección que ofrece a los desfavorecidos. El sistema ha de aspirar a un **equilibrio** entre ambos conceptos: libertad para que cada persona tome las decisiones que afectarán a su futuro a través de su capacidad actual de ahorro, atendiendo a aquellas personas cuya capacidad es muy limitada o inexistente.
- **Un sistema simple**, entendible por todos, que clarifique el papel que deben desempeñar tanto el Estado, como las empresas y los trabajadores.



- Que sea **financiable** y no tenga efectos macroeconómicos perversos.
- Que sea **sostenible**, que no suponga una pesada hipoteca para nuestro futuro y que se sustente en un consenso social amplio y duradero en el tiempo.



La aplicación de esos principios no es tarea sencilla, sino que requiere importantes esfuerzos en **tres líneas de actuación**, que pueden combinarse de diferentes maneras: reformas económicas de corte estructural, modificaciones de algunos parámetros del actual sistema de reparto para convertirlo en un sólido primer soporte y establecimiento de un sistema mixto con la creación del segundo soporte y el reforzamiento del tercero.

#### 4.2 Reformas económicas de corte estructural

**La viabilidad y la salud del sistema de pensiones dependen**, como se ha explicado anteriormente, **de la fortaleza económica que muestre el país**. Una economía competitiva, próspera, generadora de empleo, tiene la capacidad de hacer plenamente sostenible un sistema de pensiones como el que reclama España. Asimismo, un sistema de pensiones bien diseñado y financieramente fuerte añade estabilidad, contribuyendo a la prosperidad para el conjunto de la sociedad.

De ahí que cualquier reforma del sistema de pensiones haya de inscribirse en un conjunto de reformas más amplio, que genere sinergias. En ese sentido, el problema de las pensiones pone de nuevo sobre la mesa la **necesidad de acometer las reformas por las que el Círculo de Empresarios viene abogando desde hace años** para modernizar y dinamizar nuestra economía. De las distintas propuestas lanzadas al respecto, las que mayor efecto pueden tener sobre la solidez del sistema de pensiones son las que de una manera más directa **impulsen el empleo y la productividad**. Tres ámbitos ya tratados en diferentes publicaciones del Círculo ofrecen gran potencial en ese sentido:

- **La mejora de la educación:** una apuesta clara por la formación continua, que relance el capital humano y la empleabilidad de los trabajadores españoles.
- **El mercado de trabajo:** una transición hacia un modelo de mercado de trabajo en la línea de la flexiguridad que ya se sigue en Europa, y que puede hacer posible la creación de empleo con ganancias simultáneas de productividad.
- **La conciliación de la vida personal y laboral:** facilitar esta conciliación, con la participación en el esfuerzo de Administraciones, empresas y trabajadores, permite mejorar las condiciones para incrementos de la participación laboral, de la vida activa y de las tasas de natalidad.

### 4.3 Hacia un sistema mixto de tres soportes

Las pensiones no pueden asegurarse únicamente con reformas estructurales en otros ámbitos. Los problemas que se avecinan obligan a cambios en el propio sistema de pensiones. Un sistema con tres soportes y mixto, parte de reparto y parte de capitalización, se presenta como una alternativa atractiva y viable, desde un punto de vista tanto económico como político. Bajo esa premisa, resulta conveniente la búsqueda de una **combinación óptima de reparto y capitalización** que, desde luego, no puede ser la actual, en la que la presencia de la capitalización es casi puramente testimonial. Al contrario, las reformas deben ir orientadas a permitir el crecimiento progresivo de la parte de capitalización, esto es, del segundo y tercer soporte, manteniendo el reparto en el primer soporte.

### *El primer soporte: los parámetros del sistema de reparto*

El **actual sistema de reparto** pasaría a constituirse en el **primer soporte** del nuevo modelo, orientado a la provisión de unas pensiones básicas, y reforzado con las pensiones asistenciales y los complementos de mínimos para quienes únicamente disponen de este soporte como fuente de ingresos. Aunque no se renunciaría a su naturaleza de reparto, sí es necesaria la **modificación de algunos de sus parámetros para así dotarlo de mejor salud financiera**. Entre otras medidas, destacan las siguientes:

- **Incremento de los incentivos para la prolongación de la vida activa:** endurecer las condiciones de las jubilaciones anticipadas e incentivar realmente la permanencia en el mercado de trabajo más allá de la edad ordinaria de jubilación. Con ello se lograría mejorar la relación ingresos – gastos del sistema, al aumentar el periodo de contribución y reducir el de percepción. Como se ve en el cuadro siguiente (cuadro 10), la edad de jubilación efectiva en España está en valores bajos cuando se compara con otros países de la OCDE.

**Cuadro 10**  
**Edad media efectiva de jubilación vs. edad oficial de jubilación, 2002 - 2007 <sup>a</sup>**

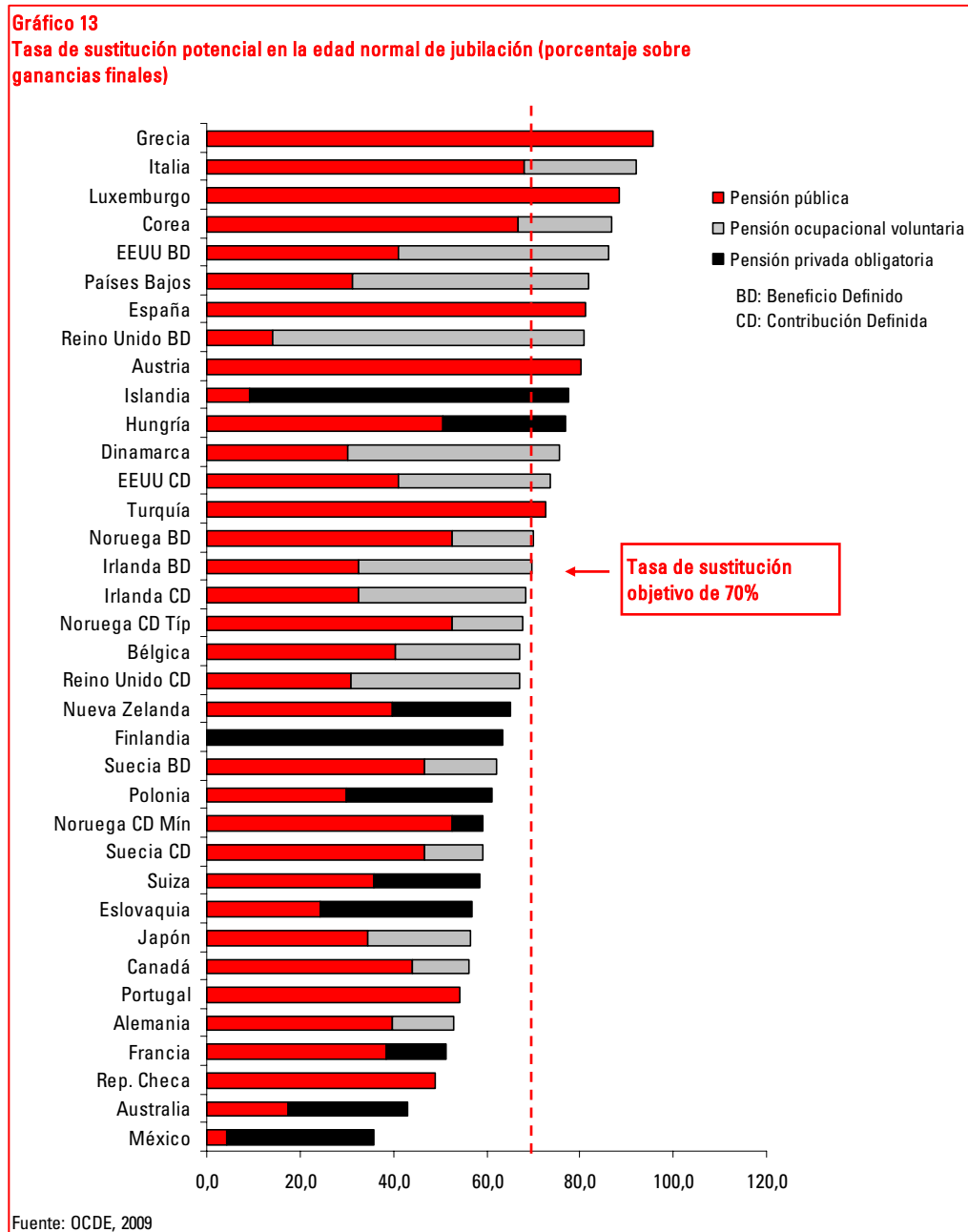
País	Hombres		Mujeres	
	Efectiva	Oficial	Efectiva	Oficial
Alemania	62,1	65	61,0	65
Australia	64,4	65	62,2	63
Austria	58,9	65	57,9	60
Bélgica <sup>b</sup>	59,6	65	58,3	65
Canadá	63,3	65	61,9	65
Corea	71,2	60	67,9	60
Dinamarca	63,5	65	61,3	65
<b>España</b>	<b>61,4</b>	<b>65</b>	<b>63,1</b>	<b>65</b>
Estados Unidos	64,6	65,8	63,9	65,8
Finlandia	60,2	65	61,0	65
Francia <sup>b</sup>	58,7	60	59,5	60
Grecia <sup>b</sup>	62,4	65	60,9	65
Países Bajos	61,6	65	61,3	65
Hungría	59,7	62	58,2	62
Irlanda	65,6	65	64,9	65
Islandia	68,9	67	65,3	67
Italia <sup>b</sup>	60,8	65	60,8	60
Japón	69,5	63	66,5	61
Luxemburgo	59,2	65	60,3	65
México	73,0	65	75,0	65
Noruega	64,2	67	63,2	67
Nueva Zelanda	66,5	65	63,9	65
Polonia	61,4	65	57,7	60
Portugal	66,6	65	65,5	65
Reino Unido	63,2	65	61,9	60
Rep. Checa	62,2	62	58,5	59
Eslovaquia	59,3	62	54,5	62
Suecia	65,7	65	62,9	65
Suiza	65,2	65	64,1	64
Turquía	63,5	60	64,3	58
<b>Media países OCDE</b>	<b>63,5</b>	<b>64,3</b>	<b>62,3</b>	<b>63,3</b>

a) La edad oficial se corresponde con la edad a la que se puede recibir la pensión independientemente de si el trabajador tiene un determinado record de años cotizados  
 b) En Bélgica y Francia, los trabajadores se pueden retirar a los 60 con 40 años cotizados; en Grecia, a los 58 con 35 años cotizados; y en Italia a los 57 (56 para trabajadores manuales) con 35 años

Fuente: Estimaciones de la OCDE derivadas de encuestas europeas y nacionales

- **Reducción del tamaño de este soporte de reparto con respecto al sistema actual:** esta reducción ha de abordarse por el lado de los ingresos y por el de los gastos. La reducción de las cotizaciones a este primer soporte se destinaría a financiar el segundo por parte de quienes alcanzaran los requisitos oportunos. Lógicamente, esta reducción se habrá de acompañar de la **correspondiente reducción proporcional en el gasto en pensiones**, que debería potenciarse con alguna(s) de estas medidas para hacerlo financieramente más sólido:
  - **Límites a las pensiones máximas:** cabría establecer un tope a la ratio pensión máxima/pensión mínima, teniendo en cuenta que quienes obtienen más ingresos del trabajo recibirían también pensiones del segundo soporte. Al fin y al cabo, el objetivo del primer soporte es el de garantizar un mínimo. En ese sentido, hay que recordar que el sistema

público de pensiones en España es generoso en el sentido de que se encuentra entre los que garantizan una mayor tasa de sustitución (pensión/salario final) en los países desarrollados, sólo superado por los sistemas de Grecia y Luxemburgo. Y sobre todo si tenemos en cuenta que la base reguladora se calcula sobre los últimos 15 años de cotización (gráfico 13).



- **Cambios en el cálculo de la base reguladora:** aumentar los años cotizados que se incluyen en este cálculo permitiría una mayor proporcionalidad entre las aportaciones realizadas al sistema y las

pensiones percibidas. Esta es la tendencia que se observa entre los países desarrollados, grupo en el que España está entre las naciones donde más corto y reciente es el periodo considerado (cuadro 11).

**Cuadro 11**  
**Ingresos medios tenidos en cuenta para el cálculo de la base reguladora**

País	Ingresos medios tenidos en cuenta en el cálculo de la base reguladora
Austria	15 mejores años en términos de salarios recibidos. Pasará a 40 años
Bélgica	Toda la vida laboral
Canadá	Toda la vida laboral, salvo 15% de años de menores ingresos
Corea	Toda la vida laboral
<b>España</b>	<b>Últimos 15 años</b>
Estados Unidos	Los 35 años de mayores ingresos
Finlandia	Toda la vida laboral
Francia	25 mejores años en términos de salarios recibidos. Hasta ahora 10
Grecia	Últimos 5 años
Hungría	Años desde 1988. Reforma: toda la vida laboral
Irlanda	Porcentaje sobre salario industrial medio del año anterior
Luxemburgo	Toda la vida laboral
Portugal	10 mejores de los últimos 15 años. Desde 2017: toda la vida laboral
Reino Unido	Toda la vida laboral
Rep. Checa	Años desde 1985. Desde 2015: 30 años
Suiza	Toda la vida laboral
Turquía	Toda la vida laboral

Fuente: Estimaciones de la OCDE derivadas de encuestas europeas y nacionales

- **Cuentas nocionales:** El modelo de cuentas nocionales es un sistema de reparto, ya que las cotizaciones realizadas en un año sirven para pagar las prestaciones de dicho año. Una cuenta nocional se puede definir como una cuenta virtual –no es un auténtico fondo de pensiones- donde se registran las aportaciones del individuo con los rendimientos correspondientes a su vida laboral y calculados con una tasa nocional (un rendimiento hipotético). Así, cuando el cotizante se jubila, recibe una prestación que depende de su fondo nocional acumulado, del rendimiento aplicable a sus aportaciones y de la esperanza de vida de la cohorte que en ese año se jubila. Entre otras ventajas, estas cuentas nocionales amortiguan el efecto desincentivador del trabajo que tienen las cotizaciones, ya que la prestación de jubilación depende de las cotizaciones de toda su vida laboral y las cotizaciones adquieren para los trabajadores no el carácter de impuesto, sino de salario diferido. Además, con las cuentas nocionales se contabilizan con exactitud los compromisos adquiridos, lo que permite un mejor conocimiento en cada momento de la situación financiera del sistema. En Europa, estas cuentas se han introducido en países como Suecia, Italia, Polonia y algunas ex-repúblicas soviéticas. También en países de Latinoamérica, como Brasil o Nicaragua.

### ***Desarrollo de la parte de capitalización del sistema: segundo y tercer soporte***

En un sistema de capitalización los trabajadores actuales ahorran en un fondo que, invertido adecuadamente, ofrece rentabilidad y seguridad, lo que permitirá en el futuro que dicho fondo financie sus propias pensiones cuando se retiren. La capitalización contribuye a la eficiencia económica, a la equidad y a la sostenibilidad financiera de las pensiones. En la actualidad, esta parte del sistema apenas supone un 2% del total de las pensiones en España y está muy poco desarrollado con respecto a otros países en términos de la importancia cuantitativa de los fondos de pensiones. Precisa, por tanto, de un importante impulso con el que se retome también el principio de responsabilidad personal de cada ciudadano en su futuro.

En la propuesta del Círculo, ese impulso se llevaría a cabo a través del segundo y tercer soporte del sistema de pensiones.

El segundo soporte, cuya importancia cuantitativa crecería de modo gradual, consistiría en lo siguiente:

- Es un subsistema obligatorio de capitalización.
- Con un fondo de pensiones a nombre del trabajador al que aportarían tanto éste como el empleador, siempre que la persona ocupada superase un nivel mínimo de ingresos, para así evitar el sobreahorro por parte de las rentas más bajas. El trabajador es el propietario del plan de pensiones y, por lo tanto, si se cambia de empresa se lo lleva consigo. En caso de fallecimiento, el plan pasa a manos de las personas viudas, huérfanos o con parentesco con el trabajador o pensionista fallecido.
- La financiación aportada a este soporte procedería de las cotizaciones sociales reducidas del primer soporte y trasladadas a la capitalización en el segundo soporte. Esta es la fórmula adecuada; hay que tener en cuenta que un aumento de las cotizaciones sociales incrementaría los costes del empleo para las empresas, dañando su competitividad y la del conjunto de la economía, así como su capacidad para la creación de puestos de trabajo.
- El trabajador podrá elegir el tipo de gestión –pública o privada- para esta nueva clase de fondos de pensiones. Los gestores privados deberán contar con licencia gubernamental y someterse a la necesaria regulación para impedir

riesgos excesivos. El individuo tendrá cierto margen, limitado por la regulación y supervisado por la autoridad competente, para tomar decisiones acerca de en qué tipo de activos invertir, asumiendo por tanto la responsabilidad sobre esta forma de ahorro.

- **Con todo ello, la pensión de jubilación será igual a la pensión del régimen de reparto** (que ahora deberá ser calculada con una reducción proporcional a la de las aportaciones y en función de los cambios en los parámetros antes indicados) **más la procedente del nuevo sistema de capitalización**. Esta última se percibirá en forma de renta sin excepciones por su propia naturaleza.
- El **tratamiento fiscal** para ambos tipos de pensiones –primer y segundo soporte- podría ser similar.

Finalmente, el **tercer soporte** del sistema propuesto requeriría la puesta en marcha de **nuevos incentivos (fiscales)** para promover el **ahorro voluntario** en fondos de pensiones privados (individual y empresarial). Como consideración de detalle, la representación empresarial debería tener más peso del que actualmente tiene en la supervisión de los fondos de pensiones –siempre que los planes reuniesen un determinado nivel de prestaciones reguladas en forma simple y comprensiva-, lo que redundaría en una mayor promoción de los planes de pensiones de empleo, sobre todo en aras de favorecer el desarrollo de éstos en las pequeñas y medianas empresas.

En general, el **incremento de la seguridad jurídica** es una cuestión imprescindible para aumentar la importancia de los planes de pensiones privados. Las leyes sobre el tratamiento de los fondos de pensiones privados no deben estar sometidas a inestabilidad, ya que hablamos de decisiones orientadas al largo (o muy largo) plazo. Además, deben ser muy claras en todos los aspectos, legales y tributarios, eliminando incertidumbres que no son convenientes para el buen desarrollo del sistema.

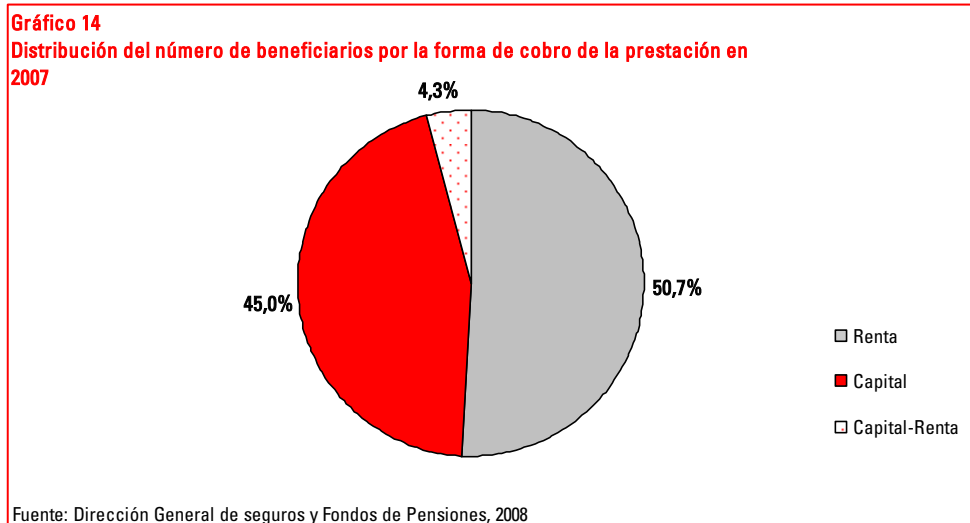
La fiscalidad es otro de los elementos clave en las decisiones de ahorro. En general, el sistema fiscal español no ha favorecido el ahorro, sino que ha primado otras formas de inversión. Una economía como la española, tan necesitada de financiación exterior debería hacer un esfuerzo por incrementar su tasa de ahorro. El ahorro previsión se presenta como una gran oportunidad. En este sentido, algunos de los incentivos para potenciarlo podrían ser:



- **Aportaciones:** La ley 35/2006 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas establece un límite para el conjunto de las aportaciones a los sistemas de previsión social (cuadro 12). Para el fomento de la aportación voluntaria a estos sistemas deberían tratarse por separado los límites a las aportaciones de los planes de empleo voluntarios y de los establecidos a las de los sistemas individuales.

<b>Cuadro 12</b>	
<b>Régimen tributario actual de las aportaciones a planes de pensiones y primas de seguro</b>	
Límites financieros y fiscales anuales (límites conjuntos para todos los sistemas) En un sentido amplio	
<b>Menores de 50 años de edad</b>	Hasta 10.000 euros ó el 30% de rendimientos netos del trabajo y actividades económicas
<b>Mayores de 50 años</b>	Hasta 12.500 euros ó el 50% de rendimientos netos del trabajo y actividades económicas
Fuente: Inverco (2009)	

- **Prestaciones:** Tributación en el IRPF para lo aportado (tipo al que en su momento se dedujo de la base imponible) y tributación como ahorro para las plusvalías. No obstante, dado que la tributación sobre el ahorro es del 18%, se debería tender hacia una reducción de ese tipo para incentivar el ahorro-previsión.
- **Incentivo a través del Impuesto sobre Sociedades:** Podría darse una nueva oportunidad a la deducción por contribuciones empresariales a sistemas de previsión social en el impuesto de sociedades. La ley 35/2006 apostó por la eliminación progresiva de la deducción. De esta forma, con efectos para los periodos impositivos iniciados a partir del 1 de enero de 2011, dicha deducción quedará eliminada en su totalidad.
- **El rescate debe tener mejor trato fiscal para mantener la neutralidad fiscal.** De lo contrario, la progresividad del IRPF le perjudica. Con la eliminación de la reducción del 40% como renta irregular de la prestación en forma de capital, cabe esperar en el futuro un cambio hacia la percepción de una renta periódica en aquellos casos en que el derecho consolidado lo permita.



Es cierto que esa forma de percepción se entiende por algunos como la mejor fórmula para complementar las prestaciones públicas del sistema de pensiones, siendo el caso de que en España predomina la percepción de la prestación en forma de renta (ver gráfico 14). De ahí que desde 2007 se les concediera un tratamiento fiscal más favorable a las rentas temporales y vitalicias. Ahora bien, **deberían buscarse fórmulas tributarias que faciliten la percepción de un capital junto con una renta a la jubilación**, como el establecimiento para ese capital de un límite máximo exento.

#### Recuadro 2: El sistema de pensiones en Suiza

El sistema de pensiones suizo se asienta sobre tres pilares. Con la combinación de estos tres pilares, se pretende atender al principio de solidaridad a la vez que se fomenta el ahorro y la responsabilidad individual.

El primer pilar es un sistema de reparto obligatorio de administración pública, al que contribuyen todos los residentes en Suiza y todos los suizos expatriados que trabajan para empresas suizas. Contribuyen empleadores y trabajadores, pagando cada parte la mitad del 5% de la base salarial, sin límite a la cotización total. Cualquier insuficiencia de este pilar se cubre con fondos procedentes de la recaudación impositiva. Estas transferencias suponían en 2006 un 2,7% del PIB, y cubrían un 20% del gasto en pensiones de jubilación y un 50% de las pensiones por incapacidad. Los beneficios que se perciben por estas pensiones dependen de los años de cotización y los ingresos medios anuales (sobre los que se calcula la contribución). Esas pensiones tienen establecidos un mínimo y un máximo, tal que el máximo duplica el valor de

la pensión mínima. Este pilar tiene, por tanto, un claro componente de mecanismo de redistribución, además de ser el que garantiza una pensión básica para la jubilación, las situaciones de incapacidad y las personas dependientes que sobreviven al cotizante. Estas pensiones se actualizan según la evolución de precios y salarios. Al igual que otros muchos países, Suiza se enfrenta al desafío del envejecimiento poblacional, por lo que está estudiando introducir modificaciones en este pilar, tales como la prolongación de la vida activa.

El segundo pilar es un sistema de capitalización. Se trata de un sistema de planes de pensiones de empleo, que se hizo obligatorio en 1985 para trabajadores de 24 o más años que superen unas determinadas ganancias anuales. Las tasas de cotización no están especificadas por ley, sino que ésta exige que los empleadores aporten al plan al menos la misma cantidad que el trabajador (en 2006, las aportaciones de los empleadores ascendían al 60% del total, frente al 40% aportado por los trabajadores). Los planes de aportación definida, que representan cerca del 90% de todos los planes de pensiones de empleo, cubren algo más de tres cuartas partes del total de beneficiarios (85% en el sector privado y 38% en el público). La gestión de los fondos las realizan “fundaciones”, entidades independientes de las empresas y en cuyos consejos participan empleadores y trabajadores. Los dos pilares están concebidos para que, conjuntamente, permitan cobrar en promedio un 60% del salario final.

El tercer pilar lo constituyen fondos de pensiones privados, a los que los individuos pueden aportar libremente. Tienen un tratamiento fiscal favorable.

Este sistema, con muchas similitudes con el vigente en Suiza (Recuadro 2) permite una transición gradual de forma que no perjudica a los empleados próximos a la jubilación y permite un cambio hacia un sistema de capitalización a lo largo de varias décadas. De comenzarse ahora permitiría afrontar la crisis financiera de la Seguridad Social. Además, tendría otras ventajas:

- El segundo soporte **fuera al ahorro personal**, al vincular la aportación personal del trabajador a la de la empresa, con lo cual se promueve la absolutamente necesaria responsabilidad personal de la que carece el modelo actual.
- Además, el **trabajador va a ver registradas a su nombre las aportaciones** de forma tal que será consciente de la importancia de su jubilación y del coste

que, a toda la sociedad, le supone. Este efecto pedagógico pone en valor el sistema de pensiones que en muchas ocasiones se ve injustamente denostado.

- Además, **genera inversión no especulativa, estable y a largo plazo** por realizarse aportaciones a un sistema de capitalización que financia al Estado y a las empresas, evitando la estrangulación del crecimiento y, por esta vía, favoreciendo el empleo y el reequilibrio del sistema público o primer soporte. La sostenibilidad del sistema de pensiones pasa por el impulso de la capitalización y el ahorro personal responsable. Sólo éste se traduce fuertemente en inversión que se dirige a los mercados financieros y facilita la financiación tanto de las empresas, como del propio Estado. La sostenibilidad a largo plazo de un sistema de reparto pasa por evitar que la financiación de las pensiones obstruya el crecimiento económico, el cual es clave a su vez para el aumento de la población cotizante y la propia supervivencia del sistema.
- **Impulsa la Previsión Social Complementaria** que en España ya dispone de diversos instrumentos como planes de empleo, seguros colectivos de vida-riesgo y de ahorro empresarial. El conocimiento, la capacidad técnica, la experiencia que ya existe en el sector se vería proyectada por una mayor dimensión que nos situaría en una mejor posición respecto a otros países europeos de nuestro entorno.

Y finalmente, debe subrayarse que esta reforma contribuye al objetivo fundamental de que **cada ciudadano se corresponsabilice de su propio futuro**, lo cual supone un cambio cultural no sólo conveniente, sino necesario para la sostenibilidad del sistema del Estado de Bienestar. **Un cambio que sustituye la cultura del Estado paternalista por la del esfuerzo y la responsabilidad personal.**

## 5. 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.

Alonso-Meseguer, J. y J.I. Conde-Ruiz (2007), *Reforma de las pensiones: la experiencia internacional*, Revista ICE de Economía, nº 837, pp. 179-193, julio-agosto 2007.

Arango Vila-Belda, Joaquín (2004), *Inmigración, cambio demográfico y cambio social*, en Consecuencias de la evolución demográfica en la economía, Revista ICE de Economía, nº 815, pp. 31-44, mayo-junio 2004.

Balmaseda, M., A. Melguizo y D. Taguas (2006), *Las reformas necesarias en el sistema de pensiones contributivas en España*, Moneda y Crédito, nº 222, pp.313-340.

Banco de España (2009), *La reforma del sistema de pensiones en España*. Nota del Servicio de Estudios sobre el sistema de pensiones para la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo, abril 2009.

Banco de España (2009), *Informe de proyecciones de la economía española*, Boletín Económico, marzo 2009.

Banco Mundial (1994), *Averting the Old Age Crisis*, Policy Research Report, 1994.

Círculo de Empresarios (2009), *Nuevas soluciones para crear empleo*, Documento febrero/marzo 2009.

Círculo de Empresarios (2007), *Una Universidad al servicio de la sociedad*, Documento noviembre/diciembre 2007.

Círculo de Empresarios (2007), *Formación Profesional: una necesidad para la empresa*, Documento febrero/marzo 2007.

Círculo de Empresarios (2006), *Hacia un nuevo sistema educativo. Bases para la mejora de la enseñanza obligatoria*, Documento junio/julio 2006.

Círculo de Empresarios (2005), *Conciliación y competitividad*, Documento diciembre 2005.

Círculo de Empresarios (2001), *Una reforma integral del sistema de pensiones*, Monografía junio 2001.

Círculo de Empresarios (2001), *Un sistema de pensiones más libre y eficaz. Elementos de reflexión para un cambio de modelo*, Boletín nº 66, abril 2001.

Círculo de Empresarios (1995), *El sistema de pensiones en España: análisis y propuestas para su viabilidad*, Monografía enero 1995.

Comisión Europea (2009), *The economic crisis and pensions in the EU*, MEMO/09/99, marzo 2009.

Comisión Europea (2009), *The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, European Economy 2/2009.

Comité de Política Económica de la Unión Europea (2006), *The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, European Economy, Nº1/2006.

Conde-Ruiz, J.I. y J. Alonso, (2004), *El futuro de las pensiones en España: Perspectivas y Lecciones*, Documento de Trabajo 2004-03, FEDEA, febrero 2004.

Fernández Ordóñez, M. (2009), *Comparecencia ante la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo*, Banco de España, abril 2009.

Fundación de Estudios Financieros (2005), *Pensiones y ahorro a largo plazo: Un viejo problema en busca de nuevas soluciones*, Papeles de la Fundación nº 9, abril 2005.

Fundación Inverco (2008), *Ley de Planes y Fondos de Pensiones, 20 años después*.

García Díaz, M.A. y F. Serrano Pérez (2004), *Envejecimiento de la población, crecimiento económico y pensiones públicas en España*, en Consecuencias de la evolución demográfica en la economía, Revista ICE, nº 815 pp. 175-183, mayo-junio 2004.

Gill, I.S., T. Truman Packard, y J. Yermo (2004), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Banco Mundial, 2004.

Jimeno, J.F., J.A. Rojas y S. Puente (2006), *Modelling the impact of ageing on Social Security expenditures*, Documentos Ocasionales nº 0601, Banco de España.

Jimeno, J.F. (2000), *El sistema de pensiones contributivas en España: Cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo*, Tercera Jornada CREI sobre "Nuevas Fronteras de la Política Económica", Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 10 de mayo de 2000.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2008), *Estrategia Nacional de Pensiones 2008*, octubre 2008.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005), *Informe de estrategia de España en relación con el futuro del sistema de pensiones*, Madrid, 2005.

Molinas, C. (2008), *Instrumentos financieros para la jubilación*. Fundación de Estudios Financieros, Papeles de la Fundación nº 24.

Monereo Pérez, J.L. y J.A. Fernández Bernat (2008), *Planes y fondos de pensiones: propuestas de reforma*, Documento de trabajo 137/2008, Fundación Alternativas.

Naciones Unidas (2009), *World Population Prospects: The 2008 Revision*. División de población, Naciones Unidas, Nueva York.

OCDE (2008), *Private pensions Outlook 2008*.

OCDE (2007), *Pensions at a glance: public policies across OECD countries*, 2007.

OCDE (2007), *Closing the Pensions Gap: The Role of Private Pensions*, Policy Brief, septiembre 2007.

OCDE (2002), *Global Pension Statistics Project*, 2002.

Orszag, P.R. y J.E. Stiglitz (1999), *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*, en Conferencia "New Ideas About Old Age Security", Banco Mundial, 1999.

Piñera, José (1996), *Una propuesta de reforma del sistema de pensiones en España*, Círculo de Empresarios, julio 1996.

Rojas, Mauricio (2008), *Reinventar el Estado de Bienestar. La experiencia de Suecia. Gota a Gota*, Madrid, 2008.

Sala-i-Martin, X., *La reforma de las pensiones en España: Comentario*, Universidad Pompeu Fabra.

Serrano, F., M.A. García y C. Bravo (2004), *El sistema español de pensiones. Un proyecto viable desde un enfoque económico*, Ariel, Barcelona, 2004.

The Institute of Economic Affairs (2008), *Pension Provision: Government Failure around the World*.

The Stockholm Network (2007), *Private Pension Provision: What an Ageing Europe Can Learn from Latin Tiger*.

The Stockholm Network (2006), *Europe Needs Saving, Defusing the pensions time bomb*.

UK Department for Work and Pensions (2006), *Security in retirement: towards a new pensions system*, mayo 2006.

Viard, Alan D. (2006), *The welfare effects of pay-as-you-go retirement programs: the role of tax and benefit timing*, Documento de trabajo 131, American Enterprise Institute for Public Policy Research, septiembre 2006.



## 6. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios

Documentos Círculo de Empresarios, *Nuevas soluciones para crear empleo*, febrero/marzo 2009.

Monografía 16, *La Propiedad Intelectual e Industrial: garantía para la economía del conocimiento*, marzo 2009.

Documentos Círculo de Empresarios, *El espíritu emprendedor: elemento esencial para afrontar la crisis económica española*, diciembre 2008/enero 2009.

*Anuario 2008 Internacionalización de la empresa española*, Wharton School y Círculo de Empresarios, noviembre 2008.

Documentos Círculo de Empresarios, *PGE-09: credibilidad escasa y austeridad insuficiente*, septiembre/octubre 2008.

Documentos Círculo de Empresarios, *Próxima estación: la Economía del Conocimiento*, agosto/septiembre 2008.

Libro Marrón 2008, *1989-2007 Una reflexión de la política de defensa de la competencia*, septiembre 2008.

Documentos Círculo de Empresarios, *La calidad institucional, elemento básico para garantizar la competitividad: sistema judicial y organismos reguladores*, junio/julio 2008.

Documentos Círculo de Empresarios, *Reflexiones y propuestas para la próxima legislatura*, enero/febrero 2008.

Documentos Círculo de Empresarios, *Una Universidad al servicio de la sociedad*, noviembre/diciembre 2007.

Monografía 15, *La empresa española en NAFTA*, diciembre 2007.