



# **ANÁLISIS PROSPECTIVO DE LOS FACTORES CONDICIONANTES DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA**

**RESPONSABLE: DOLORES DIZY MENÉNDEZ**

**Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TAS/940/2007, de 28 de marzo (subvenciones para el Fomento de la Investigación de la Protección Social –FIPROS-)**

**La Seguridad Social no se identifica con el contenido y/o conclusiones de esta investigación, cuya total responsabilidad corresponde a sus autores.**



**ANÁLISIS PROSPECTIVO DE LOS FACTORES  
CONDICIONANTES DEL SISTEMA DE PENSIONES  
EN ESPAÑA**

**RESPONSABLE: Prof. Dra. D<sup>a</sup>. Dolores Dizy Menéndez  
Universidad Autónoma de Madrid**

**INVESTIGADORES: Prof. Dra. D<sup>a</sup>. Olga Ruiz Cañete  
Universidad Autónoma de Madrid**

**Dra. D<sup>a</sup>. Marta Fernández Moreno  
Responsable de proyectos de Alboma 2000 S.L.**

**Investigación financiada mediante subvención recibida de acuerdo con lo previsto en la Orden TAS/940/2007 (Subvenciones para el fomento de la Investigación en Protección Social –FIPROS)**

# ANÁLISIS PROSPECTIVO DE LOS FACTORES CONDICIONANTES DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
<b>1. LOS PROGRAMAS DE PENSIONES PÚBLICAS .....</b>	<b>3</b>
1.1. Justificación de los programas de pensiones públicas .....	3
1.2. El gasto en pensiones en el conjunto de la protección social en España y en la Unión Europea .....	6
1.3. Los ingresos de la protección social en la Unión Europea y en España.....	19
<b>2. CARACTERÍSTICAS Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA .....</b>	<b>23</b>
2.1. Configuración del sistema de pensiones en España .....	23
2.2. Evolución del gasto en pensiones en España .....	32
2.3. Evolución de los recursos del Sistema de Seguridad Social .....	42
2.4. Situación financiera del sistema de pensiones contributivas .....	50
2.5. La inmigración como factor condicionante del sistema de pensiones .....	54
2.5.1. La población inmigrante en el horizonte temporal de 2017 .....	58
<b>3. EL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO INSTRUMENTO ESTABILIZADOR DEL SISTEMA .....</b>	<b>62</b>
3.1. Antecedentes y principales disposiciones normativas .....	62
3.2. Situación actual del fondo de reserva de la seguridad social .....	70
3.2.1. Dotaciones al Fondo de Reserva .....	70
3.2.2. Dotaciones acumuladas en el Fondo de Reserva. Periodo 2000-2008 y previsión 2009 .....	73
3.2.3. Materialización y gestión financiera del Fondo de Reserva .....	75
3.2.3.a. Materialización del Fondo de Reserva.....	75
3.2.3.b. Gestión financiera del Fondo de Reserva.....	80
3.2.4. Distribución y rentabilidad de los activos del Fondo. Periodo 2000-2008 .....	81

3.2.4.a. <i>Materialización. Periodo 2000-2008</i> .....	81
3.2.4.a.1. <u>Estructura entre tesorería y activos</u> .....	82
3.2.4.a.2. <u>Composición de la cartera por plazos</u> .....	84
3.2.4.a.3. <u>Composición de la cartera por países</u> .....	85
3.2.4.b. <i>Rentabilidad. Periodo 2000-2007</i> .....	89
3.2.5. Evolución general del Fondo de Reserva. Periodo 2000-2008 .....	94
3.2.6. Disposición de activos del Fondo de Reserva .....	96
3.2.7. Otros aspectos relevantes: Órganos del Fondo y Deudas de la Seguridad Social ...	97
3.2.7.a. <i>Órganos del Fondo</i> .....	97
3.2.7.b. <i>Deudas de la Seguridad Social</i> .....	99
<b>4. ANÁLISIS DEL CRECIMIENTO FUTURO DEL GASTO Y DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN</b>	<b>102</b>
<b>4.1 Evolución futura del gasto en pensiones contributivas</b> .....	<b>102</b>
4.1.1. Evolución del número de pensionistas.....	102
4.1.1.a. <i>Incidencia de la evolución demográfica en el número de pensionistas</i> .....	103
4.1.1.b. <i>Incidencia de la tasa de cobertura en el número de pensionistas</i> .....	112
4.1.2. Evolución de la pensión real media .....	117
4.1.2.a. <i>Determinación de la pensión inicial</i> .....	118
4.1.2.b. <i>Pensiones mínimas, máximas y complemento a mínimos</i> .....	120
4.1.2.c. <i>Revalorización de pensiones</i> .....	129
4.1.2.d. <i>Efecto sustitución</i> .....	130
<b>4.2. Evolución de las fuentes de financiación de las pensiones contributivas</b> .....	<b>133</b>
4.2.1. Evolución de las cotizaciones .....	134
<b>5. ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN</b> .....	<b>136</b>
<b>5.1. Factores condicionantes de la evolución futura de los gastos e ingresos vinculados a las pensiones contributivas de jubilación</b> .....	<b>136</b>
<b>5.2. Delimitación del escenario macroeconómico</b> .....	<b>138</b>
5.2.1. El entorno macroeconómico .....	138
5.2.2. Hipótesis de crecimiento de la economía española (2008-2018) .....	102
<b>5.3. Descripción del modelo de proyección</b> .....	<b>142</b>

<b>5.4. Resultados de las proyecciones 2009-20018</b> .....	148
5.4.1. Resultados de la proyección. 2009-2018. Escenario base .....	149
5.4.2. Resultados de la proyección. 2009-2018. Escenario alternativo .....	152
<b>6. CONCLUSIONES</b> .....	156
<b>7. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	164

## INTRODUCCIÓN

Las pensiones de jubilación constituyen uno de los pilares más consolidados sobre los que se asienta el Estado de Bienestar de las economías europeas. Sin embargo, desde hace ya más de una década, los principales organismos internacionales han alertado de los riesgos en que incurren los actuales sistemas de pensiones públicos a la vista de la evolución prevista de los elementos que condicionan la solvencia financiera de los mismos.

Acorde con esta preocupación, en este proyecto nos hemos planteado como objetivo general evaluar la viabilidad del actual sistema de pensiones contributivas en España, mediante un análisis cuantitativo que contemple los factores determinantes del gasto y de las fuentes de financiación del sistema.

Partiendo de la hipótesis de que no existen cambios legislativos que afecten a la normativa legal, se ha efectuado una proyección hasta el año 2018 tomando como año base el año 2008. Las previsiones macroeconómicas dentro de este horizonte temporal están muy condicionadas por la elevada incertidumbre que existe, en estos momentos, sobre la evolución y comportamiento de la economía a nivel mundial, afectada por una fuerte recesión cuyo precedente más inmediato se sitúa, para algunos expertos, en la Gran Depresión del 29.

Ello explica la elección de dos escenarios alternativos de evolución del PIB y del empleo, a partir de los cuales se ha analizado la sostenibilidad del sistema de pensiones contributivas en España, considerando las relaciones funcionales intrínsecas que existen entre los factores económicos y demográficos que condicionan la evolución futura de las cotizaciones y de los gastos en pensiones contributivas de jubilación.

El proyecto se ha estructurado en cinco capítulos. En el Capítulo 1 se revisan, desde el punto de vista teórico, los fundamentos y los principios que inspiran los programas de pensiones públicas en los sistemas de protección social, para proceder a continuación a examinar la dimensión y las características del gasto público en pensiones dentro del conjunto de gastos que integran la protección social, así como su financiación a partir de un análisis comparado entre España y la Unión Europea.

En el Capítulo 2, después de hacer referencia a la configuración del sistema de pensiones públicas en España, se estudia la evolución del gasto en pensiones públicas y, dentro de ellas las de carácter contributivo, y la evolución de los principales recursos del sistema, en particular las cotizaciones, con objeto de examinar cuál ha sido la evolución de la situación financiera del sistema de pensiones contributivas en los últimos años. Igualmente, se tienen en consideración aspectos relacionados con la inmigración como factor condicionante del sistema de pensiones.

En el Capítulo 3 se analiza el Fondo de Reserva de la Seguridad Social creado, en el año 2000, como elemento compensador para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las cuentas de la Seguridad Social, frente al incremento del gasto asociado al envejecimiento de la población española. En este capítulo se analizan los principales elementos que definen el Fondo; con especial referencia a su rentabilidad, fortalezas y debilidades.

El Capítulo 4, por su parte, recoge los factores determinantes de la evolución futura del sistema de pensiones contributivas en España que son, por el lado del gasto, la evolución del número de pensionistas y la evolución de la pensión real media, y, por el lado de los ingresos, las cotizaciones sociales.

En el Capítulo 5 se delimita el escenario macroeconómico de referencia a medio y largo plazo en el que se sustenta el modelo de proyección. Como síntesis de los resultados del mismo, se puede concluir que en los dos escenarios contemplados el saldo presupuestario es positivo hasta el año 2018, aunque éste reduce su participación en términos de PIB. Si se tiene en cuenta que el gasto en pensiones contributivas de jubilación representa el 62,6% del gasto total en prestaciones contributivas en el año 2008, y se supone que este porcentaje se mantiene a lo largo del período de proyección, se produciría un déficit del sistema de pensiones contributivas de jubilación a partir del año 2010.

Finalmente, en el Capítulo 6 se sintetizan las principales conclusiones obtenidas y se efectúan unas reflexiones sobre posibles medidas a introducir de cara a asegurar el equilibrio financiero del sistema contributivo de pensiones de jubilación, mientras que el Capítulo 7 recoge las referencias bibliográficas.

# 1. LOS PROGRAMAS DE PENSIONES PÚBLICAS

En este Capítulo se revisa en primer lugar el papel de los programas de pensiones públicas en los sistemas de protección social y su justificación actual. A continuación, se analiza la dimensión y características que presenta el gasto público en pensiones en el conjunto de la protección social, tanto en España como en los diferentes países de la Unión Europea, cuyo estudio se efectúa en términos absolutos, de PIB, por habitante y en paridades de poder compra. Finalmente, se examinan cuál es la estructura de los recursos con los que se financian las pensiones en España y su comparación con el resto de países de la Unión Europea.

## 1.1. JUSTIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE PENSIONES PÚBLICAS

Los sistemas de pensiones constituyen programas públicos que proporcionan a los individuos rentas cuando se pierde la capacidad para obtener ingresos por causa de jubilación, incapacidad o muerte. Aunque persiguen objetivos distintos, los programas de pensiones presentan unos rasgos comunes (Rosen: 2007):

- Su contribución es obligatoria.
- El acceso y el nivel de las prestaciones dependen, en general, de las contribuciones previamente satisfechas por los trabajadores.
- El pago de las prestaciones se inicia cuando acaece la contingencia protegida.
- La cuantía de las prestaciones no depende de los ingresos que tenga el individuo, esto es, se perciben con independencia de la capacidad económica<sup>1</sup>.

Entre los programas de sustitución de rentas, las pensiones constituyen las prestaciones económicas más importantes y dentro de ellas se pueden distinguir tres tipos:

---

<sup>1</sup> No obstante, en algunos países, y para determinadas prestaciones, se tiene en cuenta la capacidad económica, como es el caso en España de ciertas prestaciones no contributivas o del complemento a mínimos de pensión.

- *Pensiones de jubilación*: aquellas que reciben los individuos al abandonar el mercado laboral por razones de edad.
- *Pensiones de incapacidad* (invalidez): destinadas a las personas que han perdido la capacidad para desempeñar su trabajo habitual por accidente, enfermedad u otra causa.
- *Pensiones de viudedad, orfandad y en favor de familiares* (muerte y supervivencia): orientadas a mantener los ingresos económicos de la familia ante el fallecimiento de uno de sus miembros que aportaba rentas.

Se trata, por tanto, de programas de ahorro dirigido desde períodos de actividad laboral hacia períodos de inactividad, encontrándonos dentro de la *función asignativa* en terminología de Musgrave. Las pensiones públicas constituyen un ahorro forzoso porque los individuos son poco previsores por naturaleza y, si no se les obligara a ahorrar, cuando ocurre la contingencia (accidente, jubilación enfermedad...) se encontrarían sin recursos y en situación de pobreza, es decir, las personas tienden a subestimar las necesidades futuras. Las pensiones son, igualmente, instrumentos de cobertura al eliminar el riesgo que supone para los individuos tomar decisiones sobre aspectos claves en el ámbito de las provisiones financieras, tales como fecha de inactividad laboral, esperanza de vida, evolución de los tipos de interés..., y cuyos errores de cálculo conducirán a que la persona ahorre en exceso o demasiado poco.

Entre los principales tipos de ineficiencia a los que se enfrenta la provisión de pensiones a través del mercado como método de asignación y que justifican la intervención del sector público, destacan los siguientes:

1. *Problemas de selección adversa*. En el caso de seguros sociales existe información asimétrica el oferente no puede distinguir entre los demandantes quines son los de mayor y menor riesgo y, por tanto, no establece una prima mayor para los primeros y menor para los segundos. Ello lleva a que sólo las personas con mayor riesgo son las que estarían dispuestas a contratar un seguro y, en estas personas, la probabilidad de que ocurra el suceso es elevada. Para evitar esta selección de

clientes que va en contra de sus intereses, las aseguradoras establecen primas del seguro muy elevadas que restringen el acceso al mercado, por lo que la provisión no será eficiente.

Las pensiones públicas resuelven este problema puesto que al ser obligatorias crean una base amplia de asegurados que permite la adquisición de instrumentos de provisión a primas asequibles (opera la *ley de los grandes números*).

2. *Riesgo social*. Se dice que un riesgo es de carácter social cuando el suceso afecta de forma simultánea a un porcentaje de población muy elevado, de forma que, en caso de que se produzca, el coste de cubrir ese riesgo no puede ser asumido por el mercado porque los ingresos obtenidos por las primas son insuficientes para financiar las contingencias.

Los programas públicos eliminan la incertidumbre sobre si se va a percibir o no la pensión en el futuro y en qué cuantía, al mismo tiempo que se garantiza la solvencia financiera de las entidades gestoras.

3. *Existencia de costes de transacción elevados*. Seleccionar el seguro más conveniente en cada caso es una tarea ardua dada la complejidad que presentan los mercados financieros. Además, gestionar muchos programas pequeños tiene mayor coste financiero que gestionar un único programa uniforme de gran dimensión.

Los programas de pensiones públicos minimizan estos costes ya que se lleva a cabo la gestión centralizada de un único seguro en el que todos los partícipes tienen cubiertos los mismos riesgos (jubilación, incapacidad, muerte y supervivencia), pagan la misma prima (cotización) y reciben iguales prestaciones (pensiones).

Ahora bien, los seguros de pensiones públicas presentan rasgos distintos a los seguros de pensiones privadas: en los primeros, las aportaciones (cotizaciones) son independientes de la probabilidad del riesgo y la cuantía de las prestaciones (pensiones) tiene un importante componente de discrecionalidad. Por consiguiente, en los programas de pensiones públicas

se entremezclan criterios actuariales y redistributivos (Albi, González-Páramo y Zubiri: 2000).

Es por ello que las pensiones públicas no constituyen únicamente programas de ahorro forzoso sino que también ejercen una *función redistributiva*. En los sistemas de reparto, como el español, se establece un *contrato intergeneracional implícito* en el que la población activa sostiene a la población pasiva en cada momento de tiempo, y se aplica un modelo de tasa de sustitución fija para determinar el importe de la prestación a percibir.

Por consiguiente, la cuantía de la prestación está determinada sólo en parte por las contribuciones satisfechas en los años anteriores, de forma que los individuos con cotizaciones bajas reciben pensiones más elevadas, en proporción a sus cotizaciones, que los individuos con cotizaciones elevadas. Si los sistemas de pensiones públicos no fuesen obligatorios las personas que pierden al estar incluidas en el programa (los que más cotizan) saldrían del sistema y las personas que se quedan (las que ganan) son aquellas que menos aportan, lo que afectaría al equilibrio financiero del sistema.

Pero los programas de pensiones públicas que se articulan sobre un sistema de reparto no solo producen transferencias de renta de carácter intergeneracionales –las generaciones jóvenes activas laboralmente mantienen a las generaciones más ancianas-, sino que también originan transferencias de renta intrageneracionales –entre los individuos de una misma generación al garantizar un nivel mínimo de recursos ante situaciones de pobreza por ausencia o insuficiencia de cotizaciones-.

## **1.2. EL GASTO EN PENSIONES EN EL CONJUNTO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA**

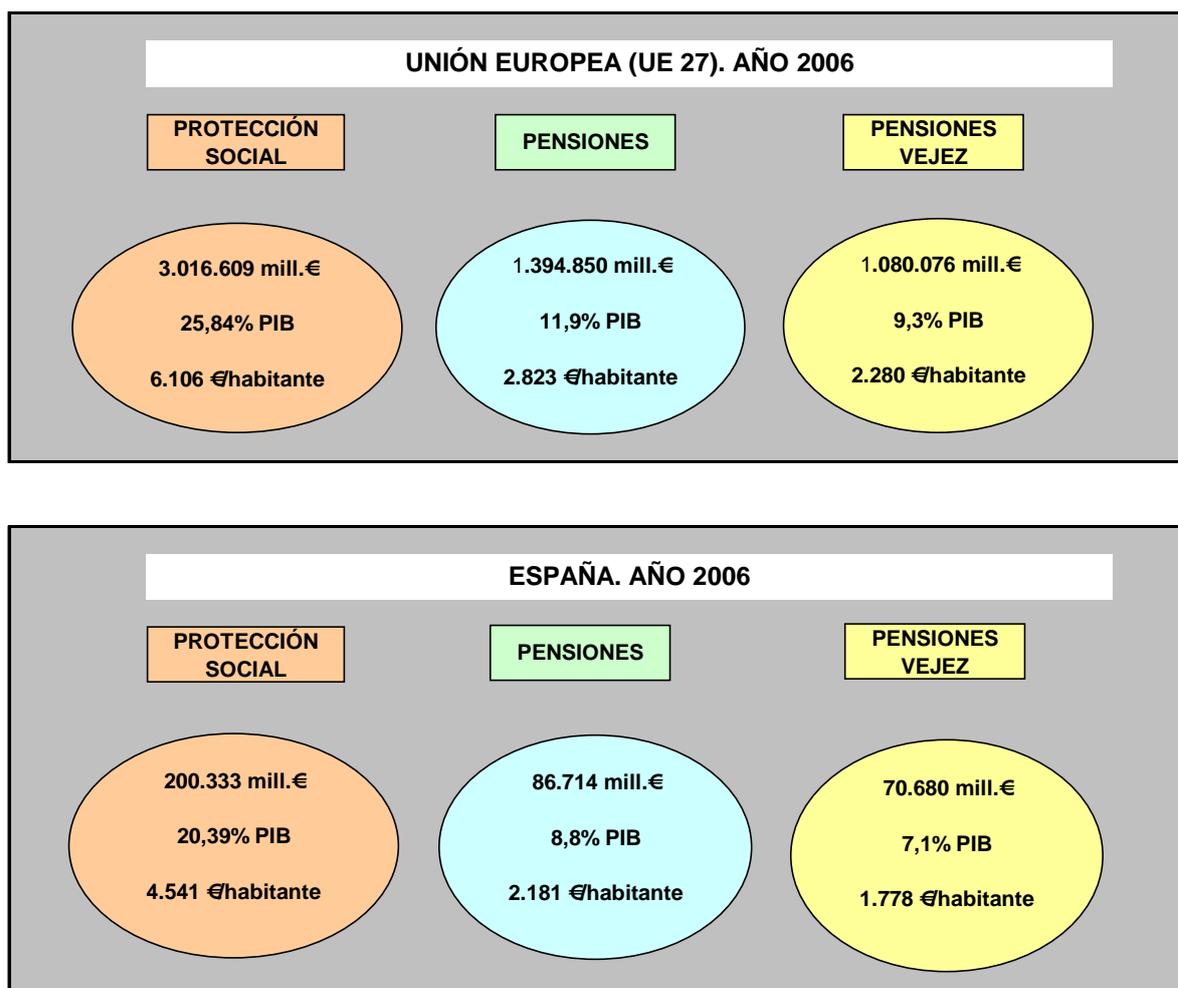
De acuerdo con los datos del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS)<sup>2</sup>, el gasto en prestaciones de protección social ascendió a 3.016.609 millones de euros en los países de la Unión Europea (UE 27) en el año 2006, lo que supone el 25,84% en términos de PIB y un gasto medio de 6.105,85 euros por habitante.

---

<sup>2</sup> El SEEPROS es el sistema estadístico diseñado por la Oficina Europea de Estadísticas (Eurostat) que posibilita la comparación homogénea de los datos de protección social entre países de la Unión Europea.

En España, para ese mismo año, el gasto total en prestaciones sociales fue de 200.333 millones de euros, lo que representa el 20,39% del producto nacional y 4.541,05 euros como media por habitante (Gráfico 1.1.).

**Gráfico 1.1. Dimensión del gasto en protección social, en pensiones y en pensiones de vejez.  
Año 2006**



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), *Anuario de Estadísticas Laborales, 2007*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La participación de los gastos sociales en la producción nacional constituye un indicador relevante del esfuerzo que realizan los distintos países en protección social (Tabla 1.1.). En el año 2006 –último para el que se dispone de información estadística- el nivel medio del

gasto público europeo destinado a la protección social se sitúa en torno al 27% del PIB, con un rango de variación de casi 19 puntos desde el máximo de Francia (31,1%) hasta el mínimo de Letonia (12,2%). España dedicó a la cobertura de prestaciones sociales el 20,9% de su producto interior bruto, cantidad inferior en seis puntos a la media europea.

**Tabla 1.1. Gasto en protección social en la Unión Europea  
(porcentaje del PIB p.m.)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>UNIÓN EUROPEA (27)</b> ..	..	..	..	..	..	27,1	26,9 (*)
<b>UNIÓN EUROPEA (25)</b>	26,9	27,1	27,0	27,3	27,2	27,3	27,0 (*)
<b>UNIÓN EUROPEA (15)</b>	27,2	27,5	27,3	27,7	27,6	27,7	27,5 (*)
Alemania	29,3	29,3	30,1	30,4	29,8	29,7	28,7 (*)
Austria	28,3	28,6	29,2	29,7	29,3	28,8	28,5
Bélgica	26,8	27,7	28,0	29,1	29,3	29,7	30,1
Bulgaria	..	..	..	..	..	16,0	15,0
Chipre	..	15,2	16,3	18,4	18,1	18,4	18,4
Dinamarca	28,9	29,2	29,7	30,9	30,7	30,2	29,1
Eslovaquia	19,5	19,1	19,1	18,2	17,2	16,7	15,9 (*)
Eslovenia	24,9	25,3	24,4	23,7	23,4	23,0	22,8 (*)
<b>España</b>	<b>19,6</b>	<b>19,4</b>	<b>20,4</b>	<b>20,6</b>	<b>20,7</b>	<b>21,1</b>	<b>20,9 (*)</b>
Estonia	14,4	13,6	12,7	12,6	13,0	12,7	12,4
Finlandia	25,3	25,5	25,6	26,5	26,6	26,7	26,2
Francia	29,3	29,5	30,4	30,9	31,3	31,4	31,1 (*)
Grecia	26,3	27,0	24,0	23,6	23,5	24,3	24,2
Hungría	19,8	19,8	20,4	21,1	20,8	21,9	22,3
Irlanda	14,1	15,0	17,5	17,9	18,2	18,2	18,2
Italia	25,2	25,6	25,3	25,8	26,0	26,3	26,6 (*)
Letonia	15,3	14,3	13,9	13,8	12,9	12,4	12,2 (*)
Lituania	15,8	14,7	14,0	13,5	13,3	13,1	13,2 (*)
Luxemburgo	20,3	21,3	21,6	22,1	22,2	21,7	20,4
Malta	16,9	17,7	17,8	18,2	18,6	18,4	18,1
Países Bajos	27,4	26,5	27,6	28,3	28,3	27,9	29,3 (*)
Polonia	20,1	21,5	21,1	21,0	20,1	19,7	19,2
Portugal	21,7	22,8	23,7	24,1	24,7	25,4	25,4
Reino Unido	27,0	27,5	25,7	25,7	25,9	26,3	26,4 (*)
Rep. Checa	19,6	19,5	20,2	20,2	19,3	19,1	18,7
Rumania	..	..	13,4	12,6	15,1	14,2	14,0
Suecia	31,0	31,5	31,6	32,5	32,0	31,5	30,7 (*)

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), *Anuario de Estadísticas Laborales, 2007*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Si consideramos los países que integran la Europa 15, la distancia es aún mayor –siete puntos y medio-, lo que hace que España, junto con Irlanda, sean los dos países que menor proporción de recursos públicos dedican a medidas de carácter social.

**Tabla 1.2. Evolución del gasto en protección social en EU 15  
(porcentaje del PIB p.m.)**

	1990	1993	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>UNIÓN EUROPEA (15)</b>	25,5	28,8	27,2	27,5	27,3	27,7	27,6	27,7	27,5 (*)
Alemania	25,4	28,4	29,3	29,3	30,1	30,4	29,8	29,7	28,7 (*)
Austria	26,7	28,9	28,3	28,6	29,2	29,7	29,3	28,8	28,5
Bélgica	26,4	29,5	26,8	27,7	28,0	29,1	29,3	29,7	30,1
Dinamarca	28,7	31,9	28,9	29,2	29,7	30,9	30,7	30,2	29,1
<b>España</b>	<b>19,9</b>	<b>24,0</b>	<b>19,6</b>	<b>19,4</b>	<b>20,4</b>	<b>20,6</b>	<b>20,7</b>	<b>21,1</b>	<b>20,9 (*)</b>
Finlandia	25,1	34,6	25,3	25,5	25,6	26,5	26,6	26,7	26,2
Francia	27,9	30,7	29,3	29,5	30,4	30,9	31,3	31,4	31,1 (*)
Grecia	22,9	22,0	26,3	27,0	24,0	23,6	23,5	24,3	24,2
Irlanda	18,4	20,2	14,1	15,0	17,5	17,9	18,2	18,2	18,2
Italia	24,7	26,4	25,2	25,6	25,3	25,8	26,0	26,3	26,6 (*)
Luxemburgo	22,1	23,9	20,3	21,3	21,6	22,1	22,2	21,7	20,4
Países Bajos	32,5	33,6	27,4	26,5	27,6	28,3	28,3	27,9	29,3 (*)
Portugal	15,2	20,7	21,7	22,8	23,7	24,1	24,7	25,4	25,4
Reino Unido	23,0	29,1	27,0	27,5	25,7	25,7	25,9	26,3	26,4 (*)
Suecia	33,1	38,6	31,0	31,5	31,6	32,5	32,0	31,5	30,7 (*)

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), *Anuario de Estadísticas Laborales, 2007*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Como se desprende de la Tabla 1.2., la evolución de los gastos en protección social con respecto al PIB en el período 1990-2006 no presenta una tendencia clara, aunque aumentan como media para los países que integran la Europa 15 en dos puntos.

Entre 1990 y 1993 se produce un incremento importante de este ratio de tres puntos, destacando el importante esfuerzo llevado a cabo en Finlandia, país en el que los recursos destinados a prestaciones sociales crecieron 9,5 puntos en términos de PIB, y los de Reino Unido (6,1 puntos), Suecia (5,5 puntos), Portugal (5,5 puntos) y España (4,1 puntos).

Grecia es el único país en el que los gastos sociales perdieron importancia relativa en este período (del 22,9% al 22,0%).

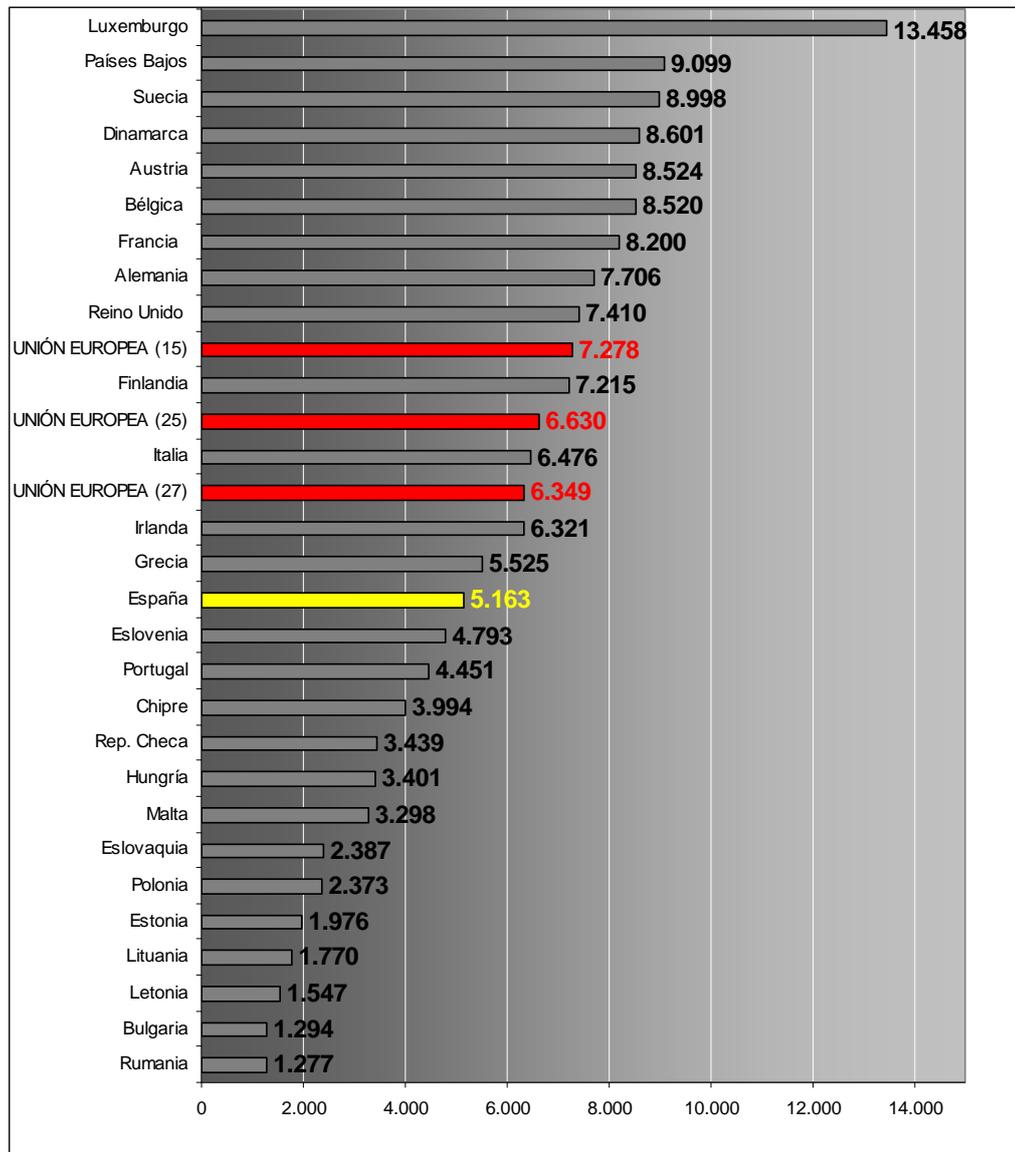
A partir del año 1993 y hasta el año 2000, se observa un descenso paulatino que supone la pérdida de 1,6 puntos en conjunto para los países EU 15, destacando las fuertes caídas experimentadas en Finlandia (9,3 puntos de PIB), Suecia (7,6 puntos), Países Bajos (6,2 puntos), Irlanda (6,1 puntos) y España (4,4 puntos). En el lado opuesto se encuentra Grecia con un incremento de los gastos sociales de 4,4 puntos en términos de PIB.

En los seis últimos años (2001-2006) se observa una estabilización en el gasto en protección social en el conjunto de los países europeos que integran la zona euro con oscilaciones inferiores a un punto de PIB, a excepción de Bélgica (con un incremento de 2,1 puntos), Portugal (con un incremento de 1,7 puntos), Alemania (con un descenso de 1,4 puntos) y Luxemburgo (con un descenso de 1,2 puntos). En España en este período los gastos sociales se incrementaron en sólo medio punto del PIB.

Por último, cabe destacar que Portugal es el único país que presenta una tendencia positiva a lo largo de todos estos años, con un importante esfuerzo en mejorar la protección social, cuyos recursos se incrementan en más de diez puntos en términos de PIB. Asimismo, destaca el hecho de que los países que tenían fuertes sistemas de protección social a principios de la década de los años noventa han reducido la importancia de los mismos en sus economías, tal es el caso de los Países Bajos (los gastos sociales disminuyen 3,2 puntos de PIB), Suecia (2,4 puntos) o Luxemburgo (1,7 puntos).

El gasto medio en protección social por habitante en términos de paridad de poder de compra (SPA en siglas inglesas) refleja que España con 5.163 (SPA) se sitúa por debajo de la media de la Unión Europea (6.321 SPA en EU 27) en un 18,3% (Gráfico 1.2.). Si la comparación se efectúa con los países europeos de nuestro entorno la diferencia se agranda: el gasto social estandarizado por habitante es en nuestro país 29,1% inferior a media (7.278 SPA en EU 15), de modo que España junto con Irlanda (6.321 SPA), Grecia (5.525 SPA) y Portugal (4.451 SPA) es uno de los países que presenta niveles más bajos de protección social por habitante de los países que integran la Europa 15.

**Gráfico 1.2. Gastos en protección social por habitante en la Unión Europea. Año 2006  
(Paridades de Poder de Compra)**



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), *Anuario de Estadísticas Laborales, 2007*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En la Tabla 1.3. se analiza el porcentaje de recursos públicos que cada Estado miembro dedica a políticas sociales, siguiendo la metodología SEEPROS, que identifica siete riesgos cubiertos que corresponden a las funciones Vejez, Enfermedad, Invalidez, Supervivencia, Desempleo, Familia e Hijos y Vivienda y Exclusión Social.

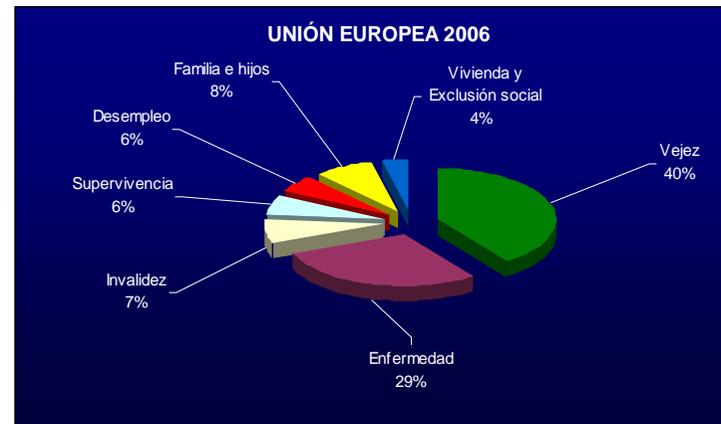
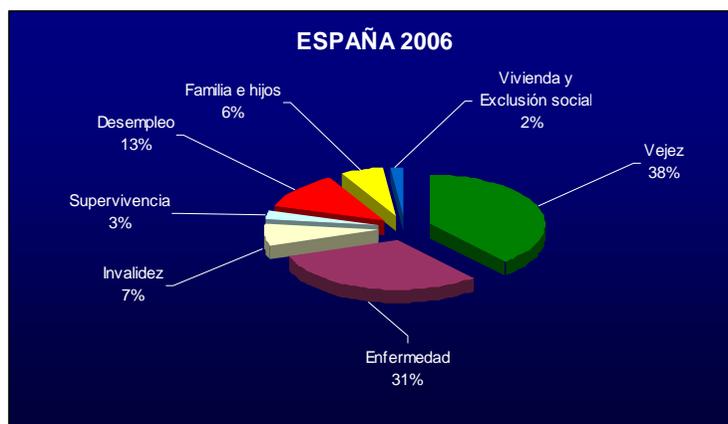
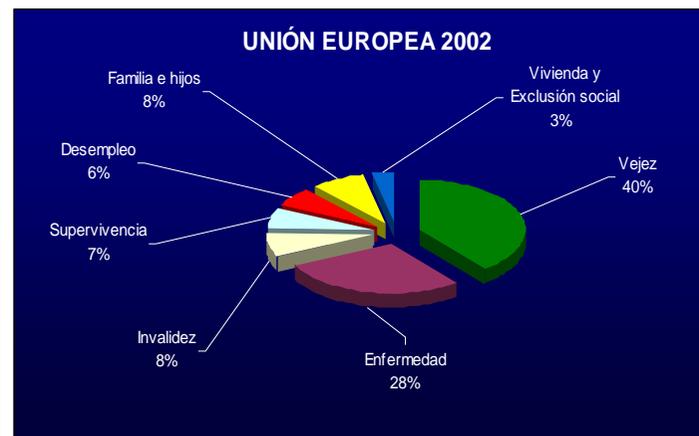
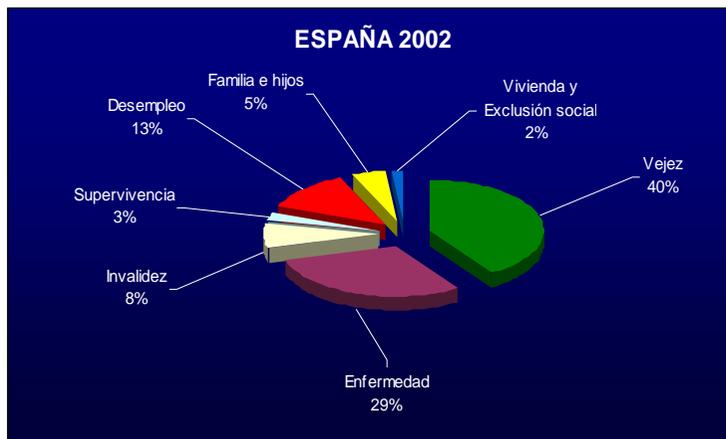
**Tabla 1.3. Distribución por funciones del gasto social en la Unión Europea  
(porcentaje del gasto total)**

	VEJEZ		ENFERMEDAD		INVALIDEZ		SUPERVIVENCIA		DESEMPLEO		FAMILIA, HIJOS		VIVIENDA Y EXCLUSIÓN SOCIAL	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006
UNIÓN EUROPEA (27)	..	40,0 (*)	..	29,2 (*)	..	7,5 (*)	..	6,2 (*)	..	5,6 (*)	..	8,0 (*)	..	3,6 (*)
UNIÓN EUROPEA (25)	39,5	40,0 (*)	28,2	29,2 (*)	7,9	7,5 (*)	6,5	6,2 (*)	6,3	5,6 (*)	8,3	8,0 (*)	3,3	3,6 (*)
UNIÓN EUROPEA (15)	39,4	39,8 (*)	28,3	29,3 (*)	7,8	7,4 (*)	6,5	6,2 (*)	6,4	5,7 (*)	8,3	8,0 (*)	3,4	3,6 (*)
Alemania	35,1	36,5 (*)	29,1	29,1 (*)	6,2	6,2 (*)	8,2	7,8 (*)	8,2	6,3 (*)	11,5	11,1 (*)	1,6	3,0 (*)
Austria	40,1	41,2	25,5	25,5	9,1	8,2	7,9	7,4	5,4	5,8	10,6	10,4	1,3	1,5
Bélgica	34,2	36,7	23,5	25,7	9,8	6,4	10,7	10,3	12,0	11,9	7,8	7,1	2,0	2,0
Bulgaria	..	47,6	..	26,0	..	9,1	..	5,3	..	2,2	..	7,4	..	2,5
Chipre	42,1	39,8	25,3	25,7	3,9	3,9	7,3	6,3	5,5	6,1	8,0	10,8	8,0	7,4
Dinamarca	37,6	37,9	20,9	21,6	12,9	14,9	0,0	0,0	9,2	7,2	13,4	13,1	5,9	5,3
Eslovaquia	37,4	39,8 (*)	34,2	31,0 (*)	8,8	8,7 (*)	1,0	5,6 (*)	4,1	3,5 (*)	8,1	7,8 (*)	6,3	3,6 (*)
Eslovenia	44,7	37,9 (*)	31,3	32,1 (*)	8,6	8,5 (*)	1,8	7,5 (*)	3,1	3,0 (*)	8,5	8,6 (*)	2,0	2,5 (*)
España	40,5	38,7 (*)	29,9	31,2 (*)	7,7	7,3 (*)	2,8	2,6 (*)	12,8	12,5 (*)	4,7	5,7 (*)	1,6	2,0 (*)
Estonia	43,6	44,4	31,1	31,2	8,9	9,5	1,2	0,9	1,1	0,9	11,4	12,1	2,7	1,0
Finlandia	33,0	34,3	24,8	26,2	13,4	12,7	3,9	3,6	9,8	8,5	11,7	11,6	3,3	3,2
Francia	37,1	37,7 (*)	29,4	29,9 (*)	6,0	6,1 (*)	6,8	6,6 (*)	7,6	6,9 (*)	8,7	8,6 (*)	4,5	4,3 (*)
Grecia	47,2	43,2	26,2	28,7	5,2	4,7	3,4	8,1	6,3	4,6	7,0	6,2	4,7	4,5
Hungría	41,7	41,0	27,9	29,0	10,1	9,6	1,5	1,2	3,0	3,1	12,5	13,0	3,3	3,1
Irlanda	24,0	22,5	39,1	41,1	4,7	5,4	4,9	4,9	8,1	7,6	14,9	14,7	4,3	3,8
Italia	51,7	50,8 (*)	25,4	26,8 (*)	6,2	5,9 (*)	10,4	9,7 (*)	1,8	2,0 (*)	4,3	4,5 (*)	0,3	0,3 (*)
Letonia	54,7	46,2 (*)	19,8	29,1 (*)	7,9	7,3 (*)	2,8	2,2 (*)	3,1	3,7 (*)	10,2	10,2 (*)	1,5	1,4 (*)
Lituania	43,4	41,4 (*)	30,0	32,1 (*)	9,1	10,7 (*)	4,0	3,4 (*)	1,7	1,9 (*)	8,2	9,0 (*)	3,5	1,6 (*)
Luxemburgo	26,3	26,8	25,6	25,4	13,8	13,2	11,0	9,9	3,6	4,9	16,7	16,9	3,0	2,9
Malta	49,2	42,4	28,0	28,4	5,9	6,3	1,8	10,4	5,0	3,4	7,6	6,3	2,4	2,8
Países Bajos	36,0	36,1 (*)	30,7	31,8 (*)	11,2	8,5 (*)	5,6	5,3 (*)	5,2	5,0 (*)	4,7	5,8 (*)	6,5	7,5 (*)
Polonia	45,9	49,8	20,4	20,4	12,8	9,3	11,1	11,3	4,3	3,0	4,7	4,4	0,8	1,8
Portugal	38,5	42,4	30,9	29,2	11,7	10,0	6,9	6,7	3,9	5,5	6,5	5,1	1,6	1,2
Reino Unido	41,7	41,4 (*)	28,5	31,8 (*)	9,6	8,7 (*)	3,6	3,3 (*)	2,8	2,4 (*)	6,9	6,1 (*)	6,8	6,3 (*)
Rep. Checa	37,9	38,9	35,0	34,4	7,8	8,6	4,6	4,3	3,4	3,2	8,0	7,6	3,3	3,1
Rumania	47,1	44,0	25,9	34,8	8,6	7,4	0,7	1,0	3,6	2,7	11,7	8,9	2,3	1,2
Suecia	36,7	38,1 (*)	28,4	26,0 (*)	13,6	14,9 (*)	2,1	2,1 (*)	5,8	5,5 (*)	9,3	9,8 (*)	4,0	3,6 (*)

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), *Anuario de Estadísticas Laborales, 2007*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

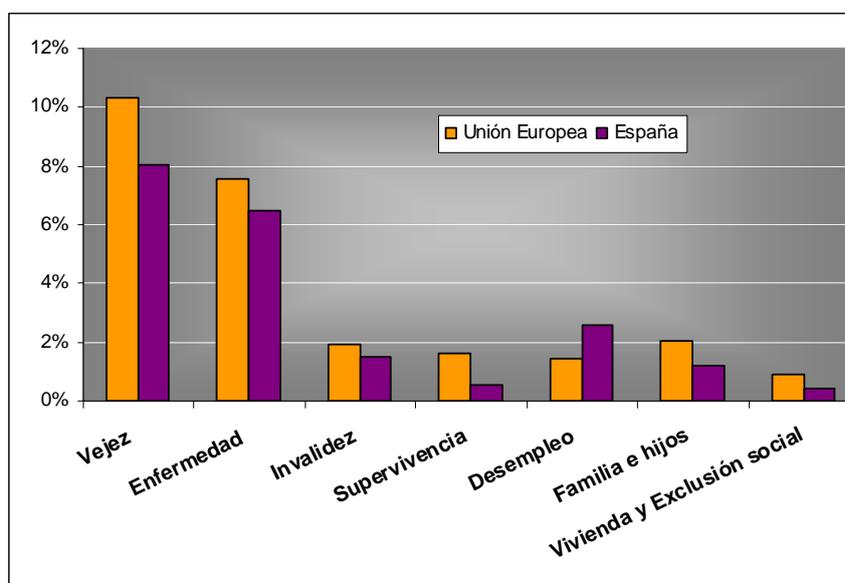
En el año 2006 los países de la Unión Europea destinaron la mayor parte del gasto social al pago de pensiones; éstas suponen como media el 53,72% y engloban las funciones de Vejez (40%), Invalidez (7,5%) y Supervivencia (6,2%); la excepción la constituye Irlanda que destina un mayor volumen de recursos a la función Enfermedad (el 39,1%). Más concretamente, dos terceras partes de los gastos en protección social satisfechos en los distintos países de la Unión Europea se concentran en dos funciones: el 40,0% en vejez y el 29,2% en enfermedad (Gráfico 1.3.).

**Gráfico 1.3. Distribución del gasto en protección social por funciones en España y en la Unión Europea. Años 2002 (EU 25) y 2006 (EU 27)**



En España el porcentaje destinado a vejez es ligeramente inferior a la media europea (el 38,7%) mientras que el destinado a enfermedad es ligeramente superior (el 31,2%). Del análisis comparativo del resto de los gastos en protección social llaman la atención dos aspectos: el elevado peso que representan en nuestro país los gastos asociados a la función desempleo<sup>3</sup> (el 12,5% en relación al 5,6% como media europea) y el bajo peso que presenta la función supervivencia (el 2,6% en España frente al 6,2% como media europea). El elevado volumen de recursos que absorbe la función desempleo condiciona, asimismo, las políticas públicas de protección familiar con un nivel de gasto inferior en nuestro país respecto de la media europea.

**Gráfico 1.4. Gastos en protección social por funciones en España y en la unión Europea. Año 2006 (porcentaje sobre el PIB)**



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), *Anuario de Estadísticas Laborales, 2007*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En efecto, como se desprende del Gráfico 1.4., España presenta valores inferiores a la media europea en todas las funciones que integran la protección social excepto en desempleo, cuyos gastos representan el 1,44% del PIB en la Unión Europea frente al 2,61% en el caso de España. Estos datos confirman que nuestro país se sitúa a la cabeza en

<sup>3</sup> España siempre ha tenido una mayor tasa de paro que, incluso, en algunos años ha duplicado la media europea.

la prestación por desempleo con un gasto que ascendió en el año 2006 en términos SEEPROS a 25.095 millones de euros, cuatro veces superior a la media europea (EU 27).

Tal y como se ha puesto de manifiesto en los gráficos anteriores, las pensiones constituyen el capítulo más importante de los gastos en protección social; absorben cuatro de cada diez euros destinados a la cobertura de prestaciones sociales y, dentro de ellas, destacan las pensiones destinadas a la cobertura de situaciones de jubilación, las cuales representan dos terceras partes del gasto total en pensiones. Las pensiones, por tanto, constituyen el principal componente de los programas de bienestar social, tanto por su importancia cualitativa –número de personas cubiertas con características específicas (mayores, incapacitados, huérfanos...)- como por su importancia cuantitativa –importe de recursos gestionados-.

La Tabla 1.4. recoge el gasto en pensiones en términos absolutos, como porcentaje del PIB y por habitante en paridades de poder de compra para España y como media de los países que integran la Unión Europea 27 y la Unión Europea 15.

**Tabla 1.4. Gasto en pensiones en España y en la Unión Europea. Año 2006**

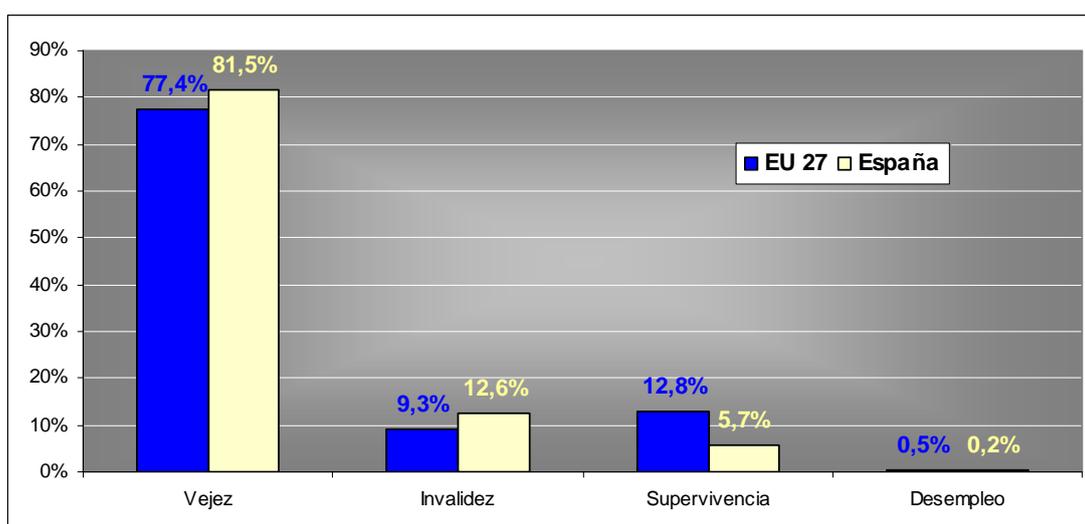
	Millones euros			Porcentaje PIB p.m.			Euros habitante (PPC)		
	UE (27)	UE (15)	ESPAÑA	UE (27)	UE (15)	ESPAÑA	EUR27	EUR15	ESPAÑA
Vejez (1)	1.080.076	1.025.137	70.680	9,20%	9,40%	7,10%	2.186	2.486	1.778
Invalidez (2)	130.214	121.601	10.961	1,10%	1,10%	1,10%	264	295	276
Supervivencia	177.142	169.656	4.892	1,50%	1,60%	0,50%	359	411	123
Desempleo (3)	7.418	6.689	181	0,10%	0,10%	0,00%	15	16	5
<b>TOTAL</b>	<b>1.394.850</b>	<b>1.323.083</b>	<b>86.714</b>	<b>11,90%</b>	<b>12,10%</b>	<b>8,80%</b>	<b>2.823</b>	<b>3.208</b>	<b>2.181</b>

- (1) Incluye las pensiones anticipadas y parciales de jubilación.
- (2) Incluye las pensiones de jubilación anticipadas y parciales por reducción de la capacidad para trabajar
- (3) Incluye las pensiones de jubilación anticipadas y parciales motivadas por el mercado de trabajo.

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), *Anuario de Estadísticas Laborales, 2007*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

La comparación del gasto en pensiones indica que el grado de protección español se encuentra por debajo de la media de la Unión Europea: la participación en términos de producto interior bruto es tres puntos inferior en España y el gasto en pensiones por habitante en paridades de poder de compra es un 32% inferior en España en relación con la media de los países de la Unión Europea 15 (1.027 euros menos). Estas diferencias se acortan cuando se considera exclusivamente el gasto en pensiones de jubilación: equivale al 9,40% del PIB de los países de la Unión Europea 15 con un gasto medio por habitante de 2.486 euros, mientras que en España supone el 7,10% del PIB (dos puntos menos) y el gasto en pensiones de jubilación medio por habitante asciende a 1.778 euros (importe un 28% inferior a la media europea).

**Gráfico 1.5. Distribución del gasto en pensiones según funciones. Año 2006**

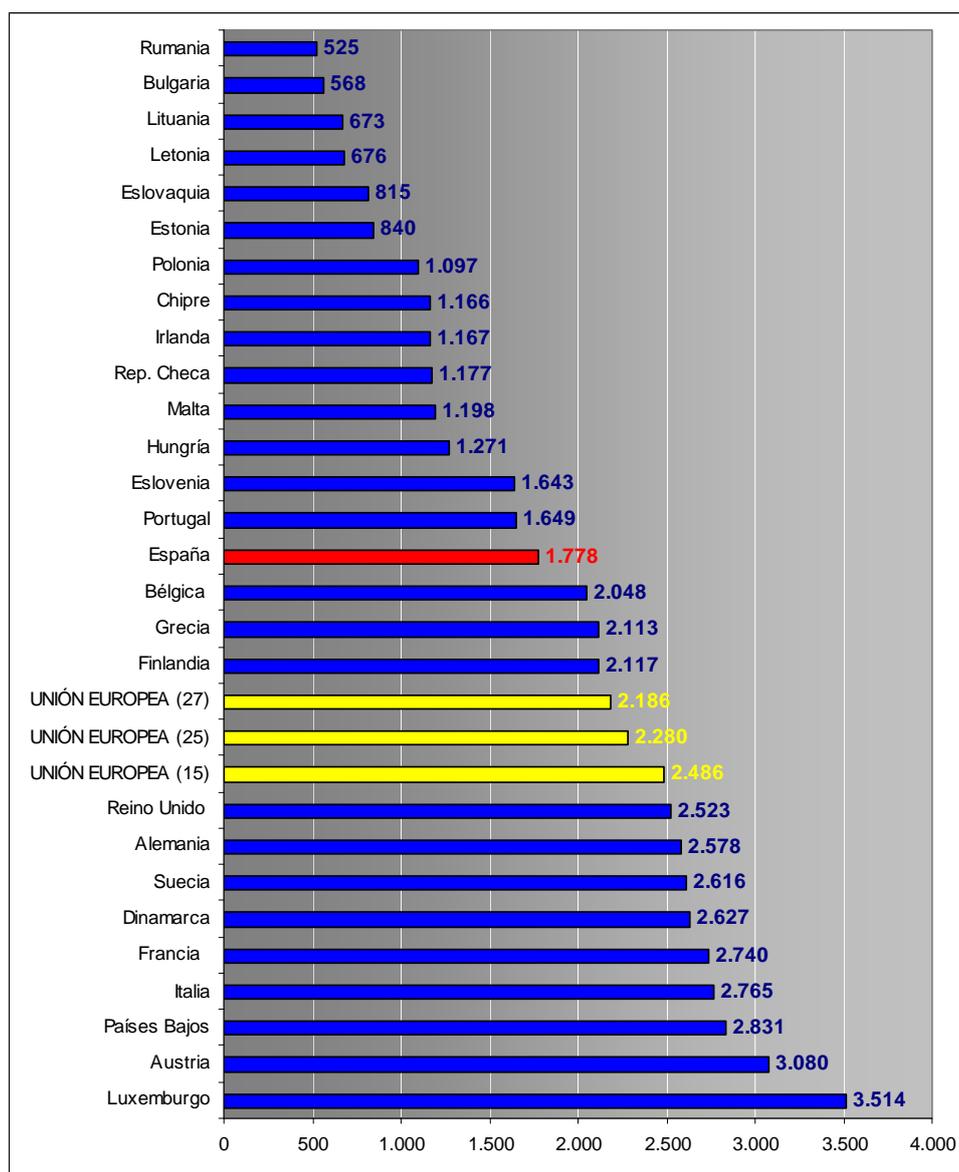


Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), *Anuario de Estadísticas Laborales, 2007*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El Gráfico 1.5. confirma el importante peso que representan las pensiones de jubilación dentro de los sistemas de protección social: suponen alrededor del 35% de los gastos totales en protección social y casi el 80% del gasto total en pensiones. En el caso español destaca la elevada magnitud de las pensiones de invalidez en relación con el comportamiento observado en otros países de la Unión Europea, así como la baja incidencia del gasto en pensiones de supervivencia.

La comparación resulta más objetiva si los datos se expresan en términos de Paridad de Poder de Compra (SPA en siglas inglesas) por cuanto éstos constituyen índices de precios internacionales que igualan el poder de compra entre diferentes países. El Gráfico 1.6. presenta el gasto en pensiones de vejez por habitante, expresado en Paridades de Poder de Compra, efectuado por los países de la Unión Europea en el año 2006.

**Gráfico 1.6. Gasto en pensiones de vejez por habitante. Año 2006.  
(Paridades de Poder de Compra)**



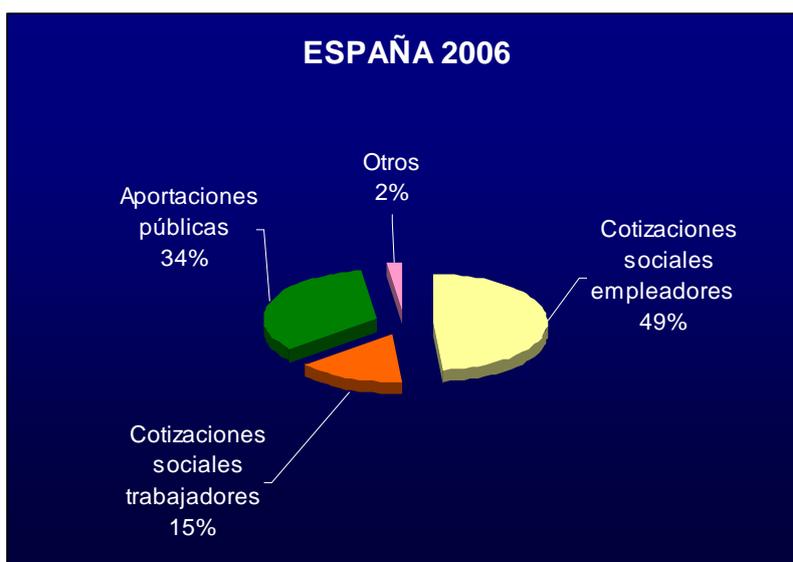
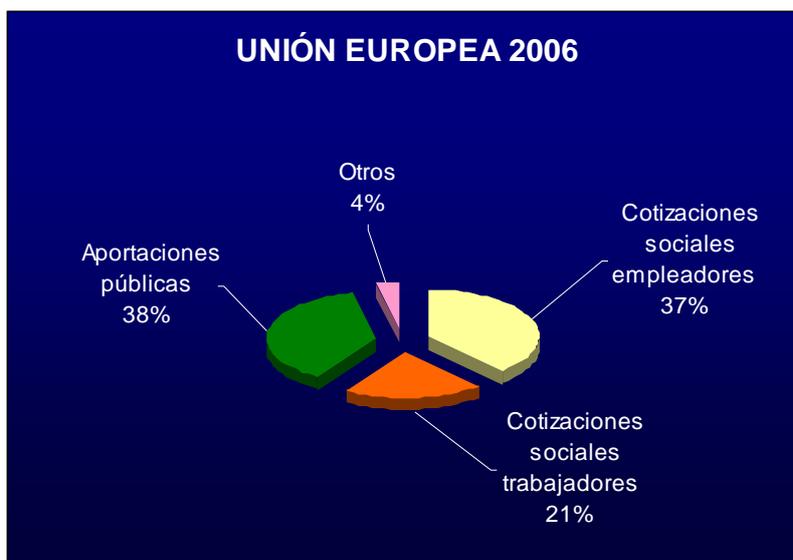
Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), *Anuario de Estadísticas Laborales*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En términos estandarizados de unidades de poder de compra, el gasto medio de las pensiones de jubilación españolas ascendió en el año 2006 a 1.778 (SPA), un 18,7% inferior a la media Europa 27 (2.186 SPA) y un 28,5% menor que la media de nuestro entorno más próximo (2.486 SPA como media de Europa 15). Como puede apreciarse España se sitúa claramente por debajo de la media europea y es, junto con Portugal e Irlanda, uno de los países de la Europa 15 en los que las pensiones percibidas por los mayores de 65 años presentan niveles más bajos en términos adquisitivos homogéneos.

### **1.3. LOS INGRESOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA**

Para completar el análisis comparado de las pensiones hay que referirse a la vertiente de los ingresos destinados a cubrir la protección social. Según se desprende del Gráfico 1.7., la financiación proviene básicamente de dos fuentes: las cotizaciones satisfechas por los empleadores y las transferencias públicas, entre las dos representan más de dos terceras partes de los recursos obtenidos. Más concretamente, en general, son las cotizaciones sociales satisfechas tanto por empresarios como por trabajadores la principal fuente de financiación de los sistemas de protección social.

**Gráfico 1.7. Estructura de las fuentes de financiación de la protección social. Año 2006.**



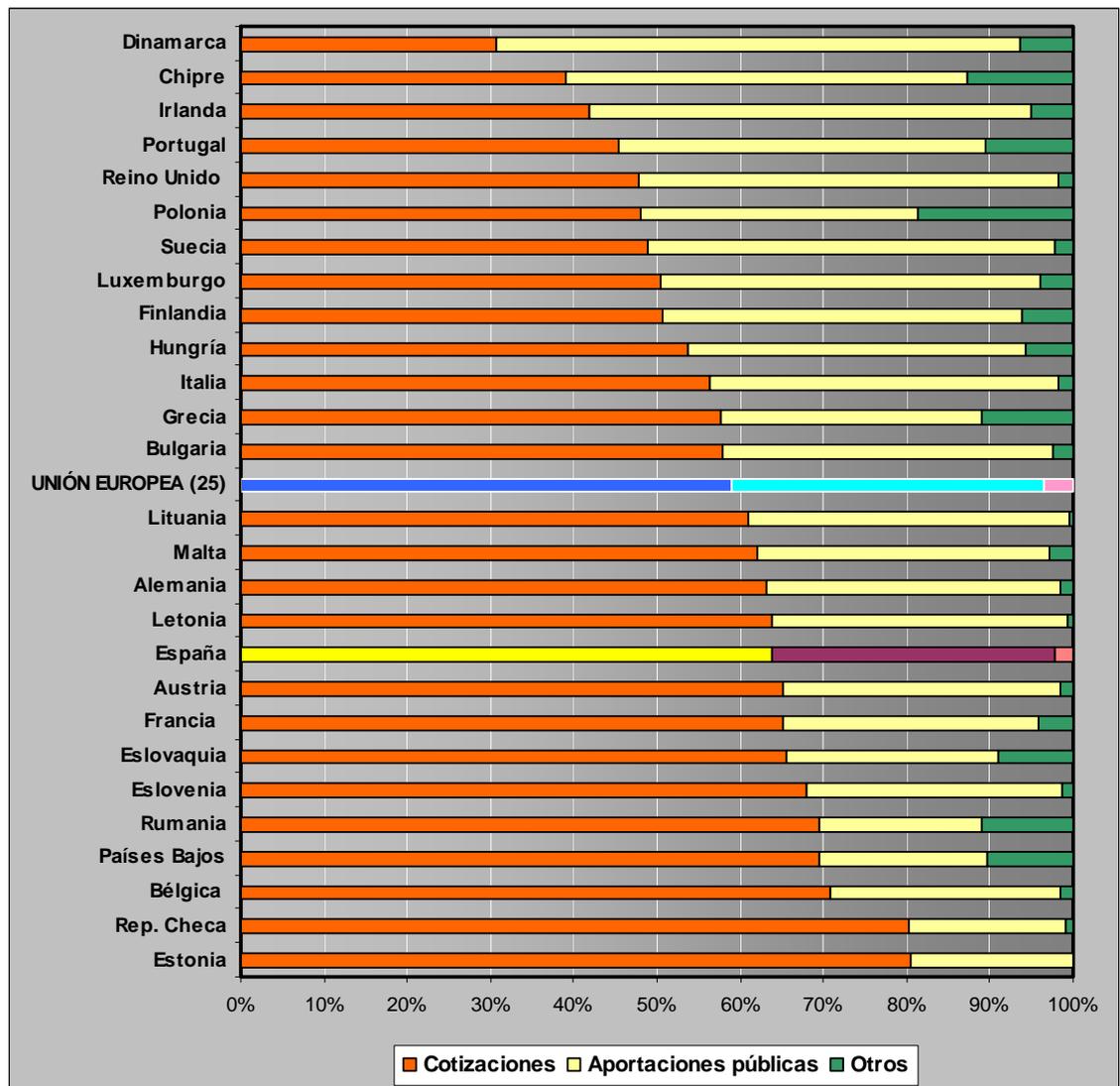
Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), *Anuario de Estadísticas Laborales*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En el año 2006, para el conjunto de los países europeos, las cotizaciones sociales aportaron el 58,9% de los recursos, mientras que las contribuciones de los presupuestos públicos representaron el 37,6% de los mismos, mientras que el 3,5% restante proviene de otros ingresos tales como intereses, alquileres, sanciones.... En España el peso de las

cotizaciones es mayor que la media europea (el 63,9%) y, dentro de ellas, destaca la importante carga que asumen los empleadores (el 48,5% del total de los recursos).

En relación con la estructura de financiación de los gastos sociales existen diferencias entre los distintos países europeos, fruto de la implantación y evolución experimentada por los sistemas de protección social de cada país.

**Gráfico 1.8. Composición de los ingresos de protección social en la Unión Europea. Año 2006**



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), *Anuario de Estadísticas Laborales*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En efecto, del análisis de la información contenida en el Gráfico 1.8. puede inferirse que existen dos modelos de financiación de la protección social a nivel europeo:

- Países cuyos ingresos se obtienen principalmente a través de cotizaciones de empleadores y trabajadores, que son la mayoría de ellos (incluido España). Entre ellos destacan Estonia, República Checa y Bélgica en los que las cotizaciones representan más del 70% de los recursos.
- Países cuyos ingresos provienen mayoritariamente de los recursos transferidos por el Estado. Es el caso de Dinamarca en el que las aportaciones públicas suponen el 62,8% de los ingresos, Irlanda (el 53,2%), Reino Unido (el 50,4%), Suecia (el 48,9%) y Chipre (el 48,1%).

Se observa, asimismo, que existe un grupo de países en los que el peso de los ingresos distintos a las cotizaciones o los impuestos representa más del 10% de los recursos totales, frente al 2,2% como media para el conjunto de la Europa 27. Estos recursos son básicamente de carácter patrimonial y, en menor medida, proceden de sanciones y multas impuestas por el incumplimiento de condiciones laborales. En esta situación se encuentran países como Polonia (18,8%), Chipre (12,8%), Grecia (10,9%), Rumania (10,8%), Portugal (10,6%) y Países Bajos (10,4%).

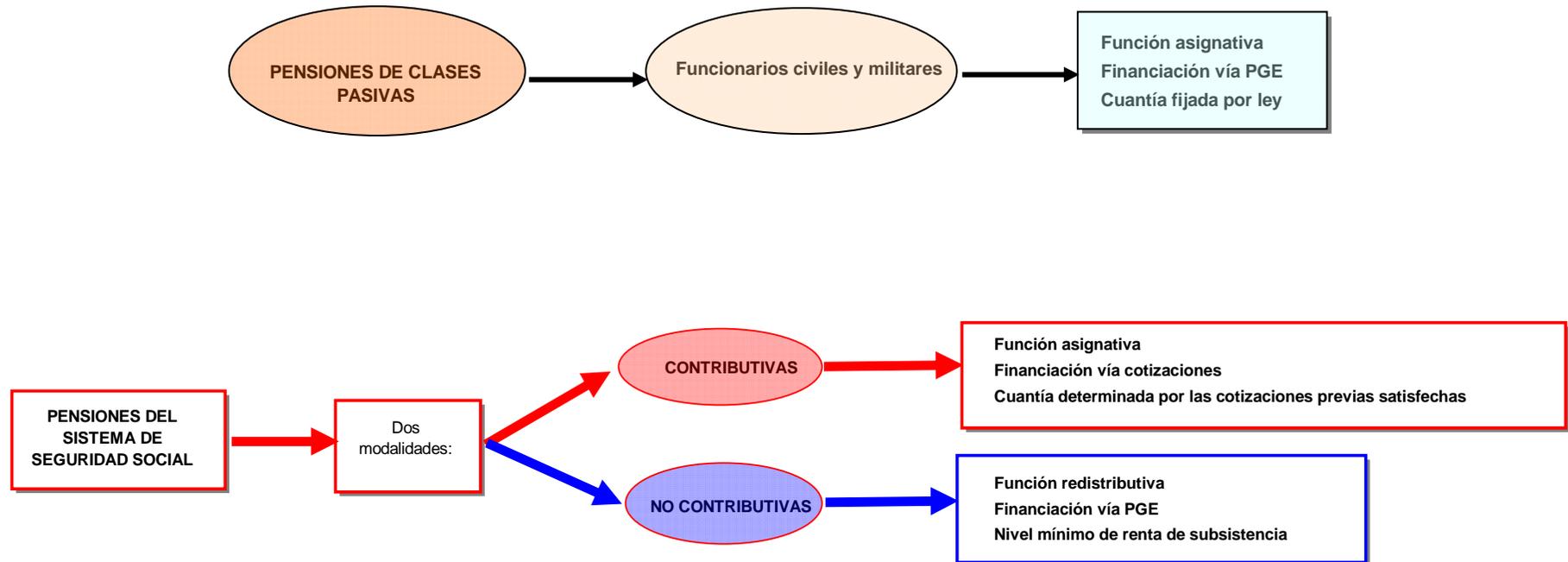
## **2. CARACTERÍSTICAS Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES**

En este Capítulo se describe la configuración del sistema de pensiones públicas en España, analizando las características que presentan las pensiones de Clases Pasivas y las pensiones de la Seguridad Social en sus dos modalidades contributiva y no contributiva, haciendo referencia a las últimas modificaciones normativas introducidas. Seguidamente, se estudia la evolución del gasto en pensiones públicas y, con más con detalle, las de carácter contributivo tanto por regímenes como por clases. Asimismo, se analiza la perspectiva de los ingresos, para examinar a continuación la evolución de la situación financiera del sistema de pensiones contributivas en la última década. El Capítulo finaliza con la consideración de la inmigración como factor condicionante del sistema de pensiones.

### **2.1. CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN ESPAÑA**

El sistema público de pensiones se configura en nuestro país a través de dos ámbitos diferenciados: las pensiones de clases pasivas y las pensiones de la Seguridad Social, tal y como muestra el Gráfico 2.1.

**Gráfico 2.1.**  
**Configuración del sistema público de pensiones en España**



Las pensiones de clases pasivas son pagadas a funcionarios civiles y militares por el Estado con cargo a Presupuestos Generales y, por consiguiente, no entran dentro del ámbito de la Seguridad Social. Están reguladas por el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado (RD Legislativo 670/1987, de 30 de abril).

Las pensiones públicas satisfechas por la Seguridad Social pueden ser contributivas y no contributivas, la norma general que las regula es el Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social (RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio). La modalidad contributiva se financia a través de las cotizaciones sociales<sup>4</sup> satisfechas por los trabajadores en activo y cuya prestación económica esta ligada con las aportaciones previamente realizadas por el trabajador (cuantía y número de años cotizados). La modalidad no contributiva o asistencial se financia con recaudación impositiva (PGE) y garantiza unos ingresos suficientes (mínimo de subsistencia) a aquellas personas que no han podido acceder a una pensión contributiva bien por insuficiencia o bien ausencia de cotizaciones.

Un sistema de pensiones contributivo y de reparto, como el español, se asienta sobre cuatro principios financieros:

- El principio de afectación, que obliga a destinar las cotizaciones a financiar las pensiones contributivas y demás contingencias vinculadas directamente a la actividad laboral. Esto implica que las pensiones no contributivas y los complementos a mínimos de pensión deberían financiarse a través del sistema impositivo.
- El principio de proporcionalidad o equivalencia financiera, que implica la existencia de una correspondencia entre el valor actualizado de las cotizaciones aportadas y las cuantías actualizadas que se perciben en concepto de pensión.

Este principio se quiebra en el caso español por la existencia de regímenes especiales con normas diferentes de determinación de las cotizaciones y del acceso y cuantía de las prestaciones.

---

<sup>4</sup> Actualmente también se financia una parte con cargo a los Presupuestos Generales del Estado que se destina a la financiación parcial de complementos a mínimos de pensión.

- El principio de corresponsabilidad fiscal, que demanda que aquellos que perciban un beneficio o utilidad procedente de una prestación pública deben soportar la carga financiera derivada de la misma. Este principio choca con el reparto asimétrico que existe en España entre las cotizaciones que pagan los empleadores y las que satisfacen los trabajadores.
- El principio de equidad horizontal, que exige que todos los individuos deben obtener el mismo rendimiento de las cotizaciones aportadas, de forma que no existan discriminaciones en la determinación de la cuantía de la pensión. La existencia de regímenes especiales quiebra este principio y origina importantes desequilibrios financieros como se analiza en el apartado 2.3.

La Ley 40/2007, de 5 de diciembre, que tienen su origen en un acuerdo suscrito en julio de 2006 entre el Gobierno y los interlocutores sociales, introduce importantes modificaciones en el cumplimiento de los principios anteriores. Concretamente, la exposición de motivos recoge como prioridades de la reforma las siguientes:

1. Progresar en el principio de solidaridad.
2. Reforzar el principio de unidad de caja.
3. Intensificar el carácter contributivo del sistema mediante una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones obtenidas.
4. Aumentar la equidad en el reconocimiento de las prestaciones.
5. Favorecer la prolongación de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación.
6. Reducir los efectos negativos sobre los trabajadores de más edad originados por su expulsión prematura del mercado laboral.
7. Abordar las situaciones creadas por las nuevas realidades familiares (parejas de hecho, divorcios, separaciones...).
8. Aproximar el sistema español a los niveles de la Unión Europea.

Aunque las modificaciones introducidas afectan sustancialmente a la acción protectora orientada a la incapacidad temporal, a la incapacidad permanente, a la supervivencia y a la jubilación, nos centraremos en estas últimas por ser éstas las que más afectan al objeto de

esta investigación. A continuación se exponen las principales innovaciones que la Ley 40/2007 introduce en materia de pensiones de jubilación.

#### A. Jubilación ordinaria:

- Para acreditar el período mínimo de cotización de acceso a la pensión (establecido en 15 años) no se tendrá en cuenta la parte proporcional que corresponda a las pagas extraordinarias. Esta modificación se introducirá paulatinamente a lo largo de los próximos cinco años con un incremento de 77 días por cada semestre transcurrido (artículo 3.Seis). Por consiguiente, el nuevo período mínimo de cotización se aplicará de la siguiente manera:

✓ 1 <sup>er</sup> semestre 2008:	4.700 días
✓ 2 <sup>o</sup> semestre 2008:	4.777 días
✓ 1 <sup>er</sup> semestre 2009:	4.854 días
✓ 2 <sup>o</sup> semestre 2009:	4.931 días
✓ 1 <sup>er</sup> semestre 2010:	5.008 días
✓ 2 <sup>o</sup> semestre 2010:	5.085 días
✓ 1 <sup>er</sup> semestre 2011:	5.162 días
✓ 2 <sup>o</sup> semestre 2011:	5.239 días
✓ 1 <sup>er</sup> semestre 2012:	5.316 días
✓ 2 <sup>o</sup> semestre 2012:	5.393 días
✓ Desde el 1-1-2013:	5.475 días

- Cuando se acceda a la pensión de jubilación con edad superior a 65 años, y siempre que al cumplir esta edad se reúna el período mínimo de cotización, se reconocerá un 2% adicional de la base reguladora por cada año completo transcurrido entre la fecha en que se cumplan los 65 años y la fecha de jubilación. Dicho porcentaje se elevará al 3% si se acreditan 40 años de cotización al cumplir 65 años (artículo 3. Cuatro).

En el caso de que la pensión alcanzase el importe máximo sin aplicar el porcentaje adicional por prolongación de la vida laboral, o lo alcanzase parcialmente, se tendrá derecho a percibir una cantidad anual, devengada mensualmente en 14 pagas, que se obtendrá aplicando a la cuantía de la pensión máxima vigente en cada momento el porcentaje adicional no utilizado para determinar el importe de la pensión, redondeado a la unidad por exceso. La

suma de esta cantidad y de la(s) pensión(es) que perciba el pensionista no puede superar la base anual máxima de cotización vigente.

Este incentivo dirigido a la prolongación voluntaria de la vida laboral no será aplicable a los supuestos de jubilación parcial ni de jubilación flexible.

#### **B. Jubilación anticipada:**

- La edad mínima de jubilación de las personas con discapacidad igual o superior al 45% podrá reducirse, siempre que se trate de discapacidades reglamentariamente determinadas en las que concurren evidencias que determinen, de forma generalizada y apreciable, una reducción de la esperanza de vida de esas personas (artículo 3. Dos).
- Las personas con 61 años desempleadas, inscritas en las Oficinas de Empleo y cuyo cese se produjo de manera involuntaria, podrán computar como período cotizado el correspondiente a la prestación del servicio militar o al de la prestación social sustitutoria, con el límite máximo de un año.

El coeficiente reductor de la pensión disminuye al 7,5% cuando se acrediten 30 años completos de cotización.

- En los casos de jubilación anticipada motivada por cese involuntario<sup>5</sup> del trabajo, la cuantía de la pensión se reducirá aplicando los siguientes coeficientes reductores por cada año o fracción que le falte al trabajador para cumplir los 65 años (artículo 3.Tres):
  - ✓ 7,5% entre 30 y 34 años de cotización.
  - ✓ 7,0% entre 35 y 37 años de cotización.
  - ✓ 6,5% entre 38 y 39 años de cotización.
  - ✓ 6,0% con 40 o más años de cotización.

---

<sup>5</sup> Se considera que el cese es involuntario cuando la extinción de la relación laboral se produce por alguna de las causas previstas en el artículo 208.1.1 de la Ley General de la Seguridad Social. Se consideran, en todo caso, que tienen carácter involuntario las jubilaciones anticipadas causadas entre el 1-1-2004 y el 1-1-2008 motivadas por expedientes de regulación del empleo.

Para el cómputo de los años de cotización se tomarán años completos, sin que pueda equiparse a un año la fracción del mismo.

No se podrá acceder a la pensión de jubilación con una edad inferior a 52 años por aplicación de los coeficientes reductores de la edad, ni tampoco se tendrán en cuenta para acreditar la edad exigida en los casos de jubilación parcial, jubilación anticipada de mutualistas, cualquier otra modalidad de jubilación anticipada y en la jubilación de mayores de 65 años.

- Las personas que el 1 de enero de 1967 tuviesen reconocida la condición de mutualistas y soliciten la jubilación anticipada por cese involuntario a partir de los 60 años verán reducida la cuantía de la pensión en los porcentajes establecidos en el apartado anterior, en función de los años completos de cotización acreditados (artículo 3.Cinco).

### C. **Jubilación parcial:**

- Los trabajadores mayores de 65 años, que reúnan los requisitos para causar pensión de jubilación, podrán acceder a la jubilación parcial reduciendo su jornada sin necesidad de celebrar un contrato de relevo (artículo 4.Uno).
- Los trabajadores menores de 65 años podrán acceder a la jubilación parcial cuando se realice con carácter simultáneo un contrato de relevo celebrado con una persona desempleada o vinculada a la empresa, y siempre que el trabajador que se jubila anticipadamente cumpla los siguientes requisitos (artículo 4.Uno):
  - ✓ Estar contratado a tiempo completo.
  - ✓ Tener una edad real de 61 años o 60 años si tenía la condición de mutualista el 1-1-1967.
  - ✓ Acreditar 30 años de cotizaciones reales, esto es, sin computar la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

- ✓ Poseer una antigüedad de, al menos, 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de jubilación parcial en la empresa, grupo de empresas o por subrogación.

La reducción de la jornada estará comprendida entre un mínimo del 25% y un máximo del 75% de una jornada a tiempo completo y la reducción podrá ser del 85% cuando el contrato de relevo sea indefinido a tiempo completo.

Cuando, por requerimientos específicos determinados reglamentariamente, el puesto de trabajo del trabajador relevista no pueda ser el mismo o uno similar al que venía desarrollando el jubilado parcial, la base de cotización correspondiente a la persona con contrato de relevo no podrá ser inferior al 65% de la base por la que venía cotizando el trabajador que accede a la jubilación parcial.

La duración del contrato de relevo será como mínimo igual al tiempo que le reste al trabajador sustituido para cumplir 65 años.

Los nuevos requisitos y porcentajes para acceder a la jubilación parcial vigentes a partir de 1 de enero de 2008, establecidos en el artículo 4. Dos de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, se aplicarán de forma gradual del modo como aparecen reflejados en la Tabla 2.1.

**Tabla 2.1. Requisitos de acceso a la jubilación anticipada**

Año	Edad para acceder a la jubilación parcial (*)	Antigüedad mínima	Cotización mínima	Reducción máxima de jornada
2008	60 años			
2009	60 años y 2 meses	2 años	18 años	85%
2010	60 años y 4 meses	3 años	21 años	82%
2011	60 años y 6 meses	4 años	24 años	80%
2012	60 años y 8 meses	5 años	27 años	78%
2013	60 años y 10 meses	6 años	30 años	75%
2014	61 años			

(\*) Si el contrato de relevo es indefinido a jornada completa, se podrán acceder a los 60 años con 6 años de antigüedad y 30 años de cotización hasta el 31-12-2012.

El régimen jurídico de la jubilación parcial vigente antes de la entrada en vigor de la reforma podrá seguir aplicándose a los compromisos adoptados con anterioridad mediante convenios y acuerdos colectivos hasta que finalice la vigencia de los mismos y, como fecha máxima, el 31 de diciembre de 2009.

Aunque en estos momentos no se pueden realizar valoraciones acerca de los resultados de las modificaciones introducidas puesto que la fecha de entrada en vigor fue el 1 de enero de 2008 y, por consiguiente, no existen datos disponibles, sí se pueden efectuar algunos comentarios generales sobre las medidas implantadas:

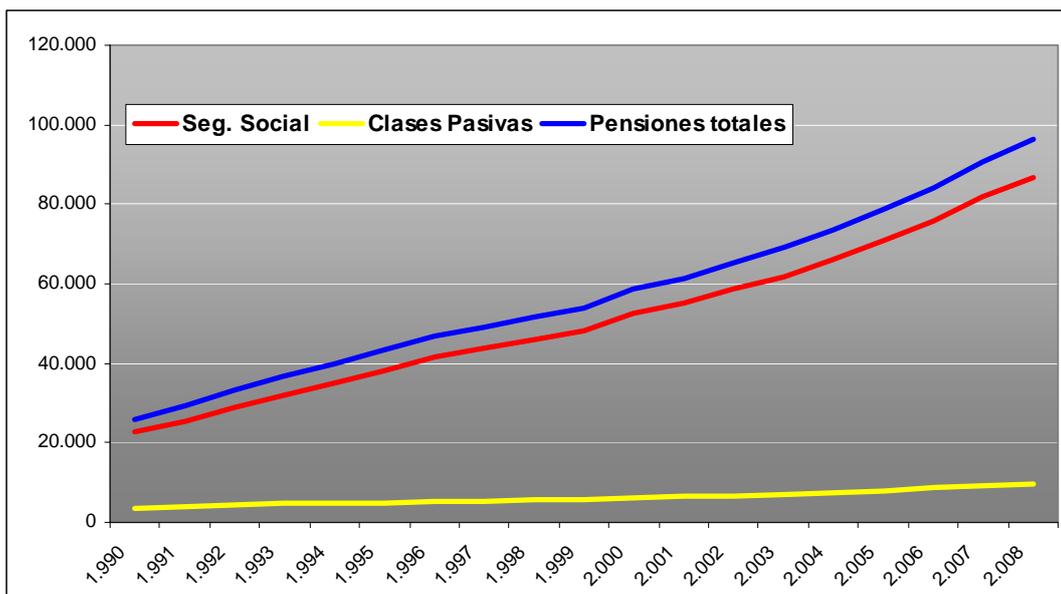
1. Aumenta el período mínimo de cotización para acceder a la pensión de jubilación: de 4.702 días (12,88 años a los que se sumaban las pagas extraordinarias para alcanzar los 15 años) a 5.475 días (15 años efectivos sin contar las pagas extraordinarias). Esta medida impedirá el acceso a la jubilación de bastantes trabajadores, principalmente mujeres.
2. Endurece los requisitos para acceder a la jubilación parcial: se aplica únicamente a los trabajadores con contrato a tiempo completo (hasta ahora podían acogerse los trabajadores con contratos a tiempo parcial), se exige tener 61 años (hasta ahora 60 años) y la reducción máxima de jornada se establece en el 75% (hasta ahora 85%). Esta medida desincentiva la modalidad de jubilación anticipada parcial.
3. Mejora las condiciones de la prolongación de la vida laboral por encima de los 65 años: aumenta la pensión un 2% (3% con 40 años de cotización) por cada año de retraso en la edad de jubilación, permitiendo superar la cuantía de la pensión máxima. Esta medida persigue claramente como objetivo retrasar la edad de jubilación de los trabajadores con las implicaciones que ello conlleva sobre las pensiones de jubilación contributivas.
4. Reduce la edad de jubilación de las personas discapacitadas y mejora el cómputo de los años de cotización de las personas desempleadas. Ambas son medidas positivas que mejoran la situación actual.

## 2.2. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PENSIONES EN ESPAÑA

En el Gráfico 2.2. se puede observar cuál ha sido la evolución registrada en el gasto total en pensiones a lo largo de las dos últimas décadas. En el año 1990 se destinaban al pago de pensiones 26.033,58 millones de euros, lo que equivalía al 37,23% de los gastos no financieros de las Administraciones Públicas y al 8,64% del PIB; en el año 2008 el gasto en pensiones ascendió 96.341,80 millones de euros, el 22,33% del gasto público no financiero y el 8,65% del producto nacional.

Del total de pensiones satisfechas en España en el período 1990-2008, el 80,23% fueron pagadas por la Seguridad Social y el 10,77% restante por el Estado.

Gráfico 2.2. Evolución del gasto en pensiones en España 1990-2008



Fuente: Elaboración propia a partir de las Estadísticas de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas (Ministerio de Economía y Hacienda) y del Anuario de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

La tasa de crecimiento medio acumulativo anual del gasto en pensiones en euros corrientes ha sido del 7,54% en los últimos dieciocho años, de ellas las pensiones del Sistema de Seguridad Social aumentaron a una tasa del 7,73% mientras que las pensiones de Clases Pasivas lo hicieron al 6,07%. Detrás de este crecimiento del gasto en pensiones se

encuentran los factores demográficos (crecimiento de la población de 65 y más años), económicos (crecimiento de la pensión media por efecto sustitución) e institucionales (ampliación de la población protegida y revalorización de la cuantía de las pensiones). Estos factores, que condicionan el crecimiento futuro del gasto en pensiones, se analizan con detalle en el Capítulo 4.

Aunque la preeminencia de las pensiones públicas satisfechas por la Seguridad Social es indudable -7.527.200 pensionistas recibieron transferencias de rentas por importe de 81.810,54 millones de euros en el año 2007, lo que supone en términos relativos el 16,31% de la población y el 7,79% del PIB-, el análisis sobre el gasto en pensiones estaría incompleto si no realizamos unas breves consideraciones sobre las pensiones satisfechas por Clases Pasivas.

El **Régimen de Clases Pasivas** comprende las prestaciones sociales dirigidas a funcionarios civiles y militares y sus familiares, los cuales disfrutaban de un sistema de protección específico. Con la Ley 50/1985 se introdujo una reforma importante, que a continuado con las modificaciones introducidas por las sucesivas leyes de presupuestos anuales, con la finalidad de acercar las pensiones de Clases Pasivas a las de Seguridad Social. Desde el año 1991, las normas referentes a revalorización anual, límite mínimo y máximo de pensión son aplicables, también, a las Clases Pasivas.

Las pensiones de jubilación de este sistema se determinan aplicando un porcentaje, variable en función del número de años de servicio prestados a la administración, sobre la cantidad fijada cada año en la Ley de Presupuestos del Estado como haber regulador.

El número de pensionistas beneficiarios del Régimen de Clases Pasivas ascendió a 593.700 a finales del año 2007 con un gasto de 9.7064,53 millones de euros, lo que supone una pensión media anual de 15.267,86 euros, un 57% más alta que la pensión media del Régimen General correspondiente a trabajadores por cuenta ajena y un 88% más del importe de la pensión media del total del Sistema de Seguridad Social.

Estos datos reflejan la importancia que tiene el Régimen de Clases Pasivas en el conjunto de la protección social y, en particular, dentro de las pensiones. Sin embargo, con

frecuencia suele prescindirse de su análisis aun cuando su volumen de gasto absorbe el 0,87% del PIB y representan alrededor del 10% del gasto total en pensiones efectuado en nuestro país.

El **Sistema de Seguridad Social** se compone de una modalidad contributiva y otra no contributiva. Las pensiones contributivas suponen el 97,5% de las pensiones totales satisfechas por este organismo y el 86,52% de las prestaciones económicas percibidas por las familias españolas entre 1990 y 2008; por su parte, las pensiones no contributivas apenas representan el 2,48% de las pensiones pagadas en este período y su importancia en el conjunto de los gastos sociales se sitúa del 2,2% (Tabla 2.2.). Situación relativa que se mantiene desde el año 1994 con apenas ligeras variaciones, en todo caso no significativas, con crecimientos acumulativos medios anuales del 6%.

**Tabla 2.2. Distribución del gasto en pensiones de Seguridad Social por modalidades  
Años 1990-2008**

	Contributivas	No contributivas	Total pensiones
1990	22.722,22		22.722,22
1991	25.382,63	37,81	25.420,44
1992	28.375,22	344,95	28.720,17
1993	31.544,28	603,85	32.148,13
1994	34.183,87	865,76	35.049,64
1995	37.204,82	967,49	38.172,32
1996	40.367,31	1.121,61	41.488,92
1997	42.538,63	1.228,76	43.767,40
1998	44.793,86	1.325,49	46.119,35
1999	46.854,77	1.391,89	48.246,66
2000	51.077,84	1.551,25	52.629,09
2001	53.374,63	1.618,15	54.992,78
2002	56.852,50	1.676,76	58.529,27
2003	60.151,39	1.735,83	61.887,22
2004	64.453,17	1.781,22	66.234,39
2005	68.950,14	1.848,76	70.798,90
2006	73.724,99	1.903,43	75.628,42
2007	79.805,39	2.004,15	81.809,54
2008	84.738,86	2.030,63	86.769,49

Fuente: Elaboración propia a partir del *Anuario de Estadísticas Laborales*. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Las **pensiones no contributivas** se crean en el año 1990 como un derecho subjetivo para dar cobertura en situaciones de invalidez y vejez a aquellas personas que carecen de protección y no disponen de recursos suficientes, y se financian con cargo a transferencias finalistas del Estado. Las pensiones no contributivas vinculadas a situaciones de vejez absorben el 55% del gasto total mientras que las asociadas a situaciones de invalidez representan el 45% del mismo, presentando el siguiente perfil: en el 41,3% de los casos el origen de la pensión han sido causas psíquicas (con mayor prevalencia en los varones frente a las mujeres) y en un 33,2% causas físicas, el 28,6% de sus perceptores tienen una edad comprendida entre 40 y 49 años mientras que el 21,7% posee entre 30 y 49 años, y el 76,9% de los beneficiarios tiene un grado de minusvalía igual o superior al 65% y menor del 75%.

A la hora de interpretar la evolución del gasto en pensiones hay que tener en cuenta las modificaciones legales realizadas. A este respecto, en el año 2001 se introdujo una reforma de la normativa en virtud de la cual las pensiones no contributivas de invalidez de los beneficiarios de 65 y más años pasaban a pensiones de jubilación, lo que explica el cambio de tendencia que se observa en el número de pensiones concedidas. Por otra parte, a partir del año 2003 el número de pensionistas no contributivos presenta una tendencia decreciente porque cada vez hay menos personas fuera del sistema contributivo.

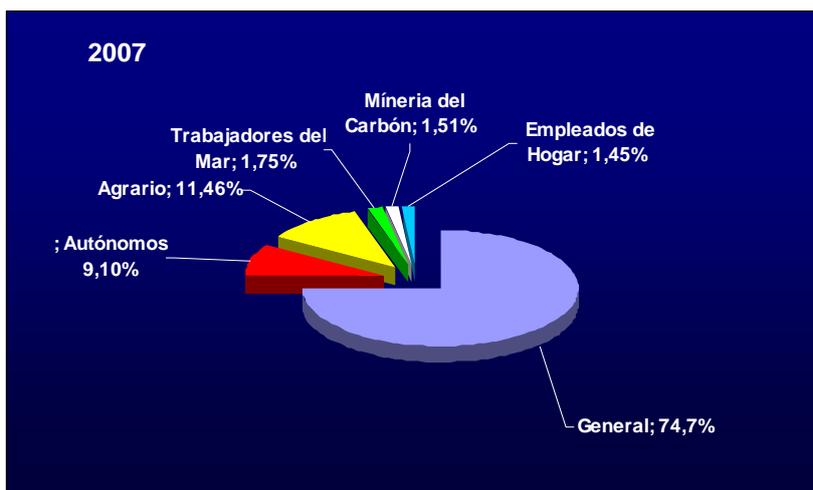
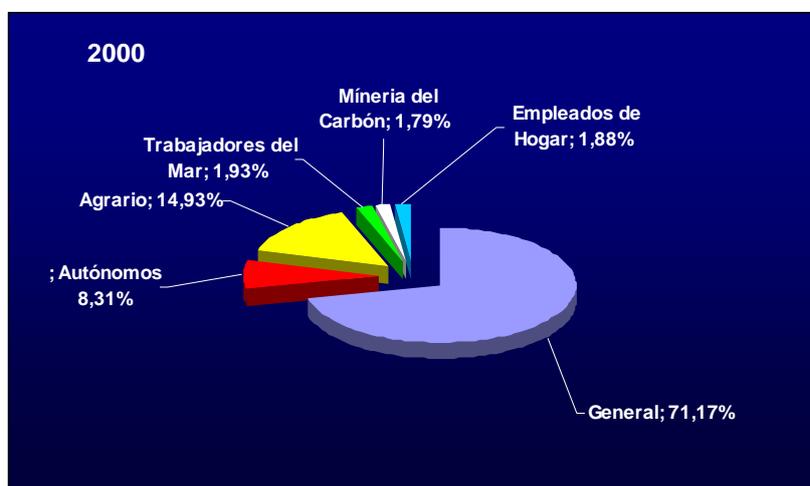
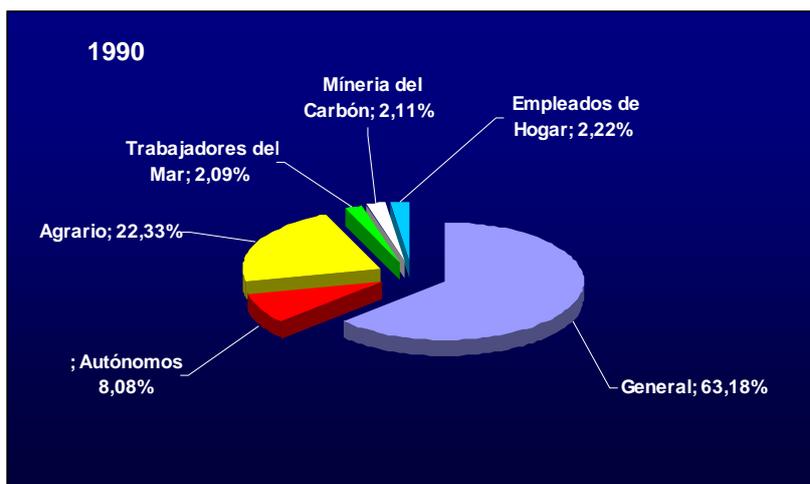
La **modalidad contributiva** está integrada por un Régimen General, que corresponde básicamente a trabajadores por cuenta ajena<sup>6</sup>, y por cinco Regímenes Especiales, que comprenden actividades profesionales de naturaleza específica tales como Trabajadores Autónomos, Agrario, Minería del Carbón, Trabajadores del Mar y Empleados del Hogar. Se financia con cargo a las cotizaciones sociales que satisfacen tanto los empleadores como los trabajadores.

El Gráfico 2.3. muestra que el gasto en pensiones contributivas en el período 1990-2007. Concretamente, en el año 2007 éste se distribuía de la siguiente forma: más de dos terceras partes corresponde a pensiones del Régimen General (74,7%), el 11,46% al Régimen Agrario, el 9,10% al Régimen de Trabajadores Autónomos y el 4,74% se distribuye equitativamente entre los regímenes de Trabajadores del Mar (1,75%), la Minería del Carbón (1,51%) y Empleados de Hogar (1,45%).

---

<sup>6</sup> Dentro del Régimen General de la Seguridad Social se encuentran también incluidos colectivos con especiales particularidades en materia de afiliación y cotización: Sistema Especial de frutas, hortalizas e industria de conservas vegetales; Sistema Especial de la Industria resinera; Sistema Especial de los servicios extraordinarios de hostelería; Sistema Especial de manipulado y empaquetado del tomate fresco, realizadas por cosecheros exportadores; Sistema Especial de trabajadores fijos discontinuos de cines, salas de bailes y de fiestas y discotecas; y Sistema Especial de trabajadores fijos discontinuos de empresas de estudio de mercado y opinión pública.

Gráfico 2.3. Evolución del gasto en pensiones contributivas por regímenes



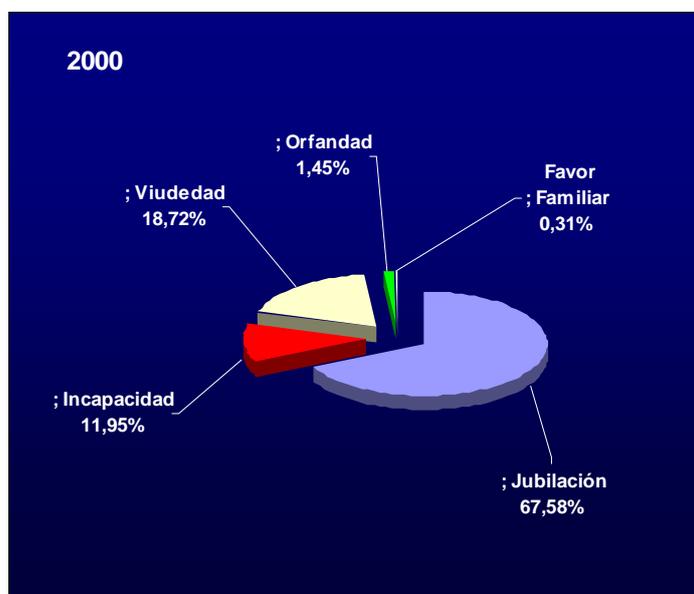
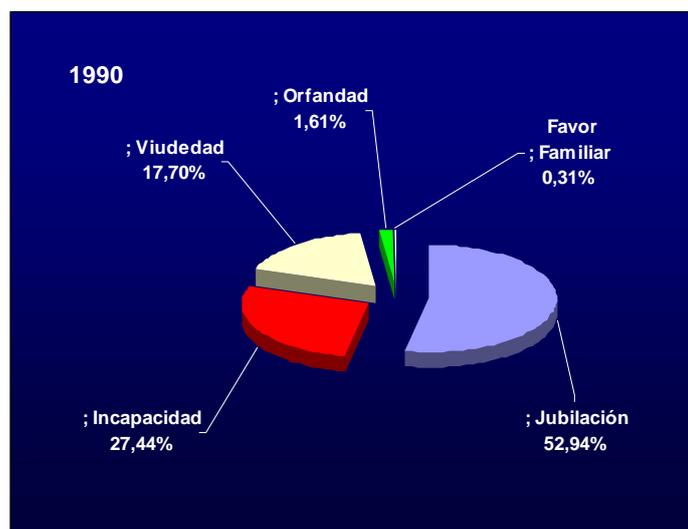
Fuente: Elaboración propia a partir del *Anuario de Estadísticas Laborales*. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

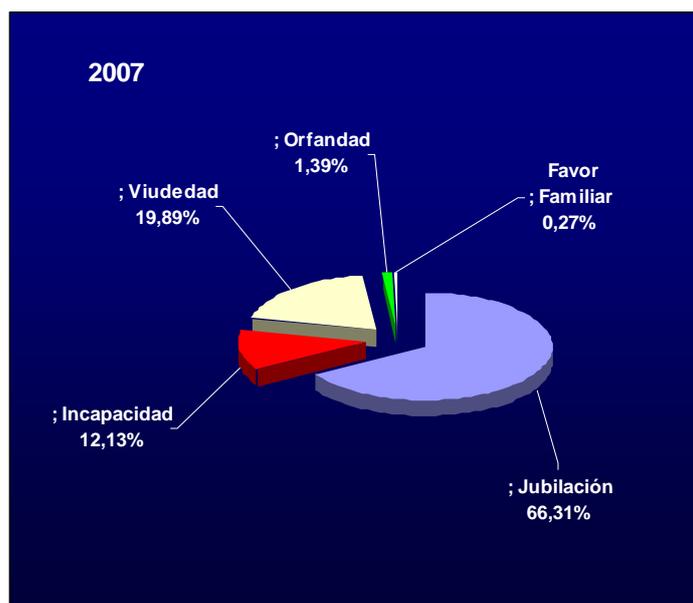
La evolución del gasto en pensiones por regímenes refleja un crecimiento acumulativo interanual del 6,77% en el período 1990-2007. A excepción de los regímenes de Empleados de Hogar y de Trabajadores del Mar, que registran crecimientos muy inferiores a la media, del 2,46% y 3,92% respectivamente, el resto de los regímenes oscila en torno a la media, siendo los regímenes General y de Autónomos los que más han contribuido al crecimiento de las pensiones contributivas al crecer a tasas acumulativas anuales interanuales del 7,61% y 7,3%, respectivamente.

Estas tasas de crecimiento producen un cambio de la participación relativa de los distintos regímenes, con un aumento de la importancia del Régimen General en el conjunto del gasto en pensiones de 11,5 puntos y una disminución del peso del Régimen Agrario en más de diez puntos; la posición relativa del resto de los regímenes apenas varía, presentando oscilaciones no superiores a un punto.

Entre los riesgos cubiertos por las pensiones contributivas se encuentran la jubilación, la incapacidad permanente, la viudedad, la orfandad y determinadas situaciones en favor de familiares. En el Gráfico 2.4. se aprecia claramente la trascendencia de las pensiones de jubilación en el conjunto de las pensiones contributivas: en el año 1990 absorbían el 50,94% del gasto total mientras que el año 2007 dicho porcentaje ascendía al 66,31%. Le siguen en importancia, aunque con mucho menor peso, las pensiones de viudedad (el 19,89%) y las de incapacidad permanente (el 12,13%).

**Gráfico 2.4. Evolución del gasto en pensiones contributivas por clases**



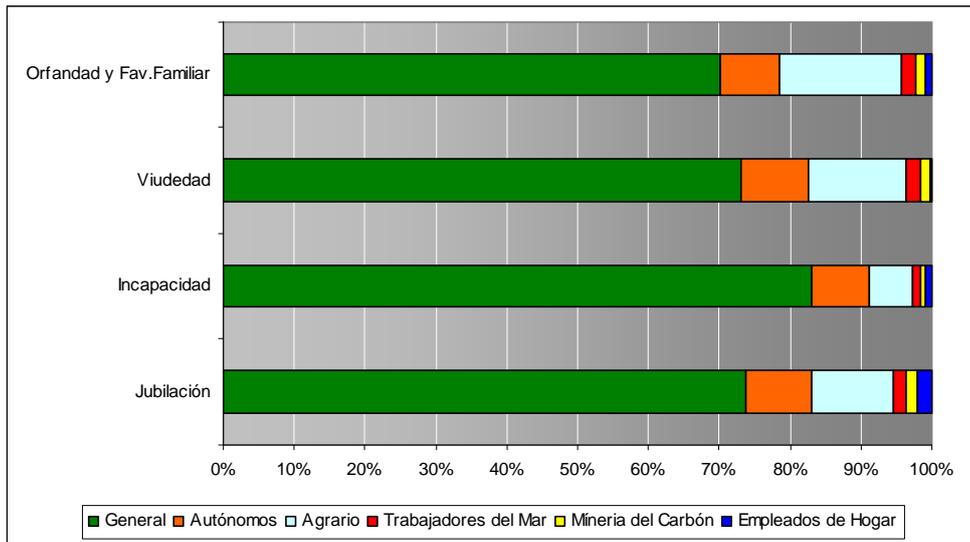


Fuente: Elaboración propia a partir del *Anuario de Estadísticas Laborales*. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Las pensiones de jubilación son las que registran un mayor crecimiento acumulativo medio anual en el período 1990-2007 con una tasa del 7,98%, casi un 22% superior al crecimiento del gasto total en pensiones contributivas. Le sigue en importancia el aumento experimentado en el gasto en pensiones de viudedad con una tasa acumulativa media anual del 7,29%, incremento que, en parte, se debe a la política de revalorizaciones y de pensiones mínimas.

Aunque el peso relativo del gasto en pensiones de incapacidad permanente experimenta una importante caída en esos años, hay que tener en cuenta que, como se ha señalado anteriormente, en el año 2001 las pensiones de incapacidad permanente correspondientes a personas de 65 y más años pasan a integrarse en jubilación. De hecho si se analiza la evolución del número de pensiones por clases entre 2003 y 2007, el incremento mayor se produce, precisamente, en las pensiones de incapacidad permanente que crecen a una tasa acumulativa interanual del 2,77% mientras que las de jubilación lo hacen al 1,38%.

**Gráfico 2.5. Gasto en pensiones contributivas según clase por regímenes. Año 2007**



Fuente: Elaboración propia a partir del *Anuario de Estadísticas Laborales*. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Finalmente, el Gráfico 2.5. refleja la estructura del gasto en pensiones contributivas según clase por regímenes para el año 2007 (último disponible) y pone de manifiesto los siguientes aspectos:

- Como era de esperar destaca el importante peso que tienen las pensiones de jubilación, que representan más de dos terceras partes del gasto total en pensiones en todos los regímenes. Las pensiones de jubilación presentan una mayor incidencia en los Regímenes Empleados de Hogar (88,42% del gasto en pensiones) y Minería del carbón (74,10%).
- Los mayores gastos en pensiones de incapacidad corresponde al Régimen General, que absorben cuatro quintas partes de los gastos totales de este tipo de pensiones, y que representan el 13,50% de los gastos de pensiones de este régimen. Es también elevado el gasto en pensiones de incapacidad del Régimen de Trabajadores Autónomos cuyo peso relativo es superior al 10% en el conjunto del gasto en pensiones de este régimen.

- El gasto en pensiones de viudedad tiene una importancia relativamente elevada en los Regímenes Agrario, Trabajadores del Mar y Trabajadores Autónomos en los que representa más del 20% del gasto total en pensiones contributivas de cada régimen. Por el contrario, el gasto en pensiones de viudedad apenas tiene importancia en el Régimen de Empleados de Hogar (supone el 3,6% del gasto total en pensiones).
- Por último, el gasto en pensiones de orfandad y favor familiar prácticamente se reparte su peso por igual entre los distintos regímenes, oscilando entre el 2,49% del gastos total en pensiones contributivas del Régimen de Trabajadores Autónomos y el 0,92% del Régimen de Empleados de Hogar.

### **2.3. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**

El Sistema de Seguridad Social dispone de tres fuentes principales de financiación: la primera está constituida por las cotizaciones sociales, satisfechas por empleadores y trabajadores adscritos a los distintos regímenes, por el Servicio Público de Empleo Estatal correspondientes a cuotas de desempleados y a bonificaciones para el fomento del empleo y por los desempleados; la segunda está integrada por las transferencias corrientes recibidas de otros subsectores de las Administraciones Públicas y de otros agentes residentes y no residentes; y, la tercera proviene de una diversidad de ingresos entre los que se incluyen intereses, alquileres, concesiones, recargos, multas y sanciones, enajenación de inversiones reales, transferencias de capital y otras aplicaciones de tesorería. La evolución de la estructura de los recursos del total del Sistema de Seguridad Social se recoge en la Tabla 2.3.

**Tabla 2.3. Evolución de la estructura de los recursos del Sistema de Seguridad Social**

	Cotizaciones	%	Transferencias corrientes (1)	%	Otros ingresos (2)	%	Total neto consolidado
1990	29.217,42	71,89%	10.169,60	25,02%	1.256,08	3,09%	40.643,10
1991	30.204,83	66,00%	14.071,21	30,75%	1.486,25	3,25%	45.762,29
1992	33.994,37	63,37%	16.327,71	30,44%	3.324,73	6,20%	53.646,80
1993	35.806,58	63,06%	18.196,30	32,05%	2.775,16	4,89%	56.778,03
1994	39.729,98	60,98%	19.899,83	30,54%	5.525,78	8,48%	65.155,59
1995	41.951,20	64,00%	19.222,27	29,32%	4.375,70	6,68%	65.549,17
1996	45.155,36	63,55%	20.755,34	29,21%	5.146,57	7,24%	71.057,27
1997	48.041,20	63,24%	22.200,62	29,23%	5.722,42	7,53%	75.964,24
1998	51.327,18	63,33%	24.177,76	29,83%	5.544,29	6,84%	81.049,23
1999	55.112,26	65,57%	26.136,56	31,10%	2.796,21	3,33%	84.045,03
2000	60.766,33	65,73%	29.247,15	31,64%	2.437,84	2,64%	92.451,32
2001	66.390,05	66,10%	31.382,90	31,25%	2.666,48	2,65%	100.439,43
2002	70.829,10	70,52%	7.701,08	7,67%	1.840,92	1,83%	100.439,43
2003	76.429,56	92,47%	4.267,13	5,16%	1.952,93	2,36%	82.649,62
2004	81.871,04	92,34%	4.618,08	5,21%	2.177,52	2,46%	88.666,64
2005	88.235,73	92,19%	4.895,71	5,11%	2.582,15	2,70%	95.713,59
2006	95.791,23	91,71%	5.313,46	5,09%	3.349,53	3,21%	104.454,22
2007	103.295,13	91,01%	6.006,39	5,29%	4.198,23	3,70%	113.499,75

(1) No incluye transferencias internas de la Seguridad Social.

(2) No incluye los ingresos por servicios prestados a entidades del Sistema, excepto en 2006 y 2007.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Anuario de Estadísticas Laborales* y del *Observatorio Social de España. Informe 2007*. Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Las cotizaciones constituyen la principal fuente de financiación siendo su participación en los recursos totales superior al 63% en todos los años comprendidos entre 1990 y 2007, si bien su trayectoria es fruto de las modificaciones introducidas a lo largo de estos años. La caída del peso relativo observada en las cotizaciones entre 1990 y 2001 (disminuye en casi seis puntos pasando del 71,89% al 66,1%), y el consiguiente aumento de la importancia de las transferencias del Estado, está originada por la reforma de 1989 por la que se introducen las pensiones no contributivas y se extiende la cobertura sanitaria, que se financian con cargo a Presupuestos Generales. En el año 2002 las prestaciones sanitarias y sociales se transfieren a las comunidades autónomas, excepto las correspondientes a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional y las prestaciones de Ceuta y Melilla, por lo que la importancia relativa de las cotizaciones se vuelve a incrementar hasta superar el 90% de los recursos totales de que dispone el Sistema de Seguridad Social.

En relación con la evolución del epígrafe otros ingresos, el importante crecimiento que presentan los mismos en términos relativos entre los años 1992 y 1998 obedece a las siguientes causas: al saneamiento de deudas del INSALUD y a préstamos sin intereses del Estado para posibilitar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social y para atender desfases de tesorería. En los últimos años esta rúbrica supone alrededor del 3% de los recursos totales con los que cuenta el Sistema de Seguridad Social.

Centrándonos en las cotizaciones, por constituir éstas el principal ingreso (aportan más del 90% de los recursos), su base de cotización está determinada por la remuneración mensual devengada más la parte proporcional de las gratificaciones extraordinarias establecidas y de otros conceptos retributivos que tengan una periodicidad superior a la mensual, o que no teniendo carácter periódico se satisfacen dentro del ejercicio económico; en otros términos, la base de cotización está constituida por los salarios percibidos por los trabajadores dados de alta obligatoriamente en el sistema. Además, la cuantía de la base de cotización determinada para cada trabajador tiene que estar comprendida dentro de unos límites mínimos y máximos, lo cuales se determinan anualmente y varían según las distintas categorías profesionales y regímenes. La existencia de *bases topadas* justifica la existencia de límites en el importe de la pensión de jubilación a percibir.

La Tabla 2.4. recoge la evolución de las bases máximas y mínimas de cotización del Régimen General de la Seguridad Social entre los años 1990 y 2008. Como puede observarse, las bases del Régimen General se han ido incrementado para igualar las distintas categorías profesionales, lo que repercute en la tasa de sustitución de las pensiones (véase el Capítulo 4).

**Tabla 2.4. Evolución de las bases máximas y mínimas de cotización del Régimen General**

Categorías profesionales	Año 1990 (1)		Año 2008	
	Base mínima (euros/mes)	Base máxima (euros/mes)	Base mínima (euros/mes)	Base máxima (euros/mes)
1. Ingenieros y Licenciados	523,78	1.752,19	977,40	3.074,10
2. Ingenieros Técnicos, Peritos y Ayu. Tit.	434,35	1.752,19	810,90	3.074,10
3. Jefes Administrativos y de Taller	377,56	1.752,19	705,30	3.074,10
4. Ayudantes no Titulados	350,69	1.752,19	699,90	3.074,10
5. Oficiales Administrativos	350,69	1.116,80	699,90	3.074,10
6. Subalternos	350,69	988,06	699,90	3.074,10
7. Auxiliares Administrativos	350,69	988,06	699,90	3.074,10
Categorías profesionales	Base mínima (euros/día)	Base máxima (euros/día)	Base mínima (euros/día)	Base máxima (euros/día)
8. Oficiales de primera y segunda	11,69	37,75	23,33	102,47
9. Oficiales de tercera y Especialistas	11,69	32,94	23,33	102,47
10. Peones	7,72	19,26	23,33	102,47
11. Trabajadores menores de 18 años	7,72	19,26	23,33	102,47

(1) Desde el 1 de febrero hasta el 31 de diciembre.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de la Seguridad Social.

Los ingresos por cotizaciones se obtienen multiplicando la base de cotización por un tipo de cotización que se establece en función de cuál sea la contingencia a cubrir y del régimen de Seguridad Social al que esté adscrito el trabajador. Desde el año 1995 los tipos de cotización varían entre el 11,55% que se aplica a los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario y el 28,30% que corresponde a los trabajadores por cuenta ajena en el Régimen General, incrementándose en el año 2004 el tipo de cotización del Régimen de Autónomos en 1,5 puntos (hasta el 29,8% actual con protección voluntaria de incapacidad temporal).

La Tabla 2.5. muestra los tipos de cotización al Régimen General establecidos con efectos del ejercicio 2008, por ser éste el año que se toma como referencia a efectos de efectuar las proyecciones del modelo descrito en el Capítulo 6.

**Tabla 2.5. Tipos de cotización al Régimen General. Año 2008.**

	<b>Empresario</b>	<b>Trabajador</b>	<b>Total</b>
• Contingencias comunes	23,60%	4,70%	28,30%
• Horas extraordinarias:			
✓ Fuerza mayor	12,00%	2,00%	14,00%
✓ Resto	23,60%	4,70%	28,30%
• Desempleo:			
✓ Tipo general (a partir de 1-7-2008)	5,50%	1,55%	7,05%
✓ Contrato duración determinada tiempo completo	6,70%	1,60%	8,30%
✓ Contrato duración determinada tiempo parcial	7,70%	1,60%	9,30%
• FOGASA	0,20%	-----	0,20%
• Formación profesional	0,60%	0,10%	0,70%
• Accidentes de trabajo y enfermedad profesional			
✓ Porcentaje depende de la actividad económica	Variable	-----	
✓ Tope máximo 3.074,10€ y mínimo 699,90€			

De la Tabla anterior se desprende que en el Régimen General el tipo total de cotización se reparte de forma desigual entre el empresario y el trabajador: mientras que el tipo satisfecho por el empresario supone el 83,39%, el tipo que paga el trabajador se sitúa en el 16,61%. Aunque, la determinación de la incidencia de la carga que suponen las cuotas sociales (que constituyen verdaderos impuestos sobre nóminas) no es objeto de esta investigación, ni tampoco afecta a los resultados de la misma, conviene precisar que los estudios disponibles (entre los que cabe citar Domingo Solans: 1983; Monasterio y Otros: 1996) apuntan a que las cuotas sociales se trasladan a los trabajadores en forma de menores salarios reales<sup>7</sup>.

La evolución de los ingresos obtenidos por cotizaciones sociales así como su distribución por regímenes se describe en la Tabla 2.6. y Gráfico 2.6.

<sup>7</sup> La amplitud de la traslación de la carga de las cotizaciones sociales depende de diversos factores, entre ellos del grado de cobertura y de la situación del mercado de trabajo. Concretamente, la traslación será mayor cuanto mayor sea el grado de cobertura del sistema, más elástica sea la oferta de trabajo y más rígida sea la demanda de trabajo.

**Tabla 2.6. Evolución de los ingresos por cotizaciones sociales por regímenes (millones euros)**

	Cotizaciones totales	General	Minería del carbón	Trabajadores Autónomos	Agrario	Trabajadores del Mar	Empleados del Hogar
1990	27.348,50	23.379,30	174,52	2.478,90	934,35	213,22	168,22
1991	30.204,83	25.893,82	162,67	2.774,32	997,33	210,96	165,74
1992	33.994,37	29.339,95	156,14	3.082,27	1.039,02	205,47	171,52
1993	35.806,58	30.797,56	166,71	3.381,04	1.084,30	211,53	165,44
1994	39.729,98	33.463,96	235,34	4.509,63	1.103,33	244,01	173,71
1995	41.951,20	35.765,27	204,75	4.507,17	1.090,78	214,38	168,85
1996	45.155,36	38.231,91	192,68	5.169,12	1.129,83	253,40	178,43
1997	48.041,20	40.574,19	208,22	5.666,47	1.170,80	240,56	180,97
1998	51.327,18	43.560,02	213,46	5.933,07	1.197,33	232,17	191,14
1999	55.112,26	47.205,52	163,19	6.123,41	1.198,57	227,62	193,95
2000	60.766,34	52.288,08	217,54	6.584,69	1.249,91	219,79	206,33
2001	66.390,05	57.523,63	249,39	6.886,09	1.265,93	245,21	219,80
2002	70.576,40	61.577,80	204,09	7.075,92	1.224,62	251,27	242,70
2003	76.429,56	66.802,39	200,38	7.647,41	1.257,89	249,96	271,53
2004	81.871,04	71.227,73	206,62	8.583,56	1.310,49	269,64	273,01
2005	88.235,73	77.131,63	205,58	8.949,10	1.260,32	277,94	411,16
2006	95.791,23	83.943,06	194,72	9.417,81	1.393,31	291,51	550,82
2007	103.295,00	91.088,27	195,44	9.834,50	1.387,30	304,05	485,44

Fuente: Elaboración propia a partir del *Anuario de Estadísticas Laborales*, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Durante el período 1997-2007 los ingresos por cotizaciones crecieron a una tasa acumulativa media interanual del 8,13%, lo que ha supuesto un aumento de los ingresos en 75.946,5 millones de euros en términos absolutos. Por regímenes, las cotizaciones que experimentan mayores niveles de crecimiento corresponden a Trabajadores Autónomos (8,44%), al Régimen General (8,33%) y a Empleados de Hogar (6,43%). Los regímenes que crecen por debajo de la media son el Agrario (2,35% acumulativo interanual), Trabajadores del Mar (2,11%) y la Minería del Carbón (0,67%).

Sin embargo, un análisis más detallado de los datos permite identificar dos subperíodos: 1990-1996 y 1997-2007. En efecto, las cotizaciones correspondientes a la Minería del Carbón presentan un crecimiento positivo interanual del 1,66% en el primer subperíodo con un incremento de las cotizaciones en términos absolutos de 18,16 millones de euros, pero cuando se considera el segundo subperíodo los recursos aportados por este régimen decrecen un 0,63% lo que supone una pérdida de ingresos de 12,78 millones de euros.

En el período comprendido entre 1997 y 2007, el régimen de la Seguridad Social que presenta mayores tasas de crecimiento es el de Empleados de Hogar, con una tasa

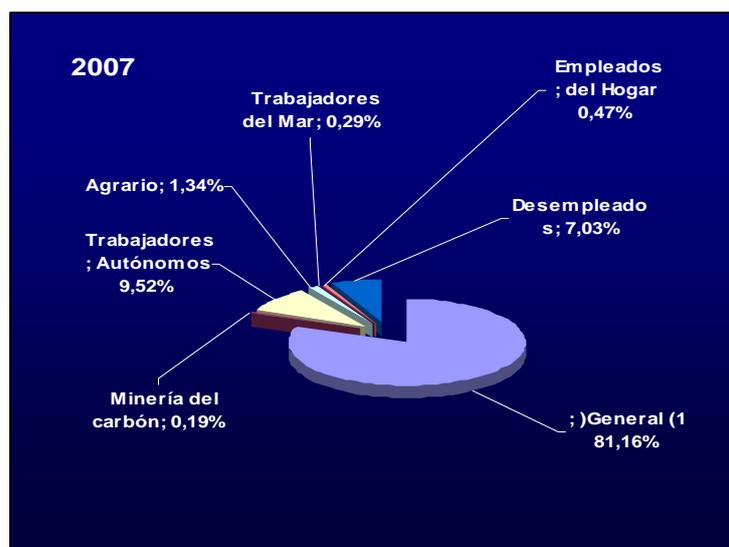
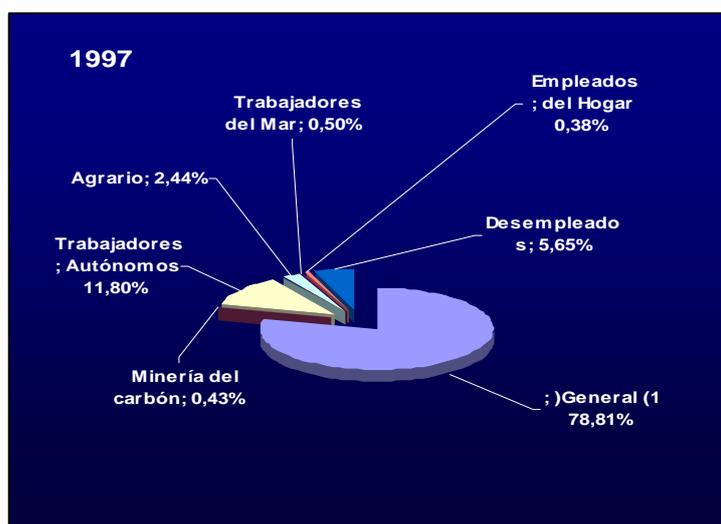
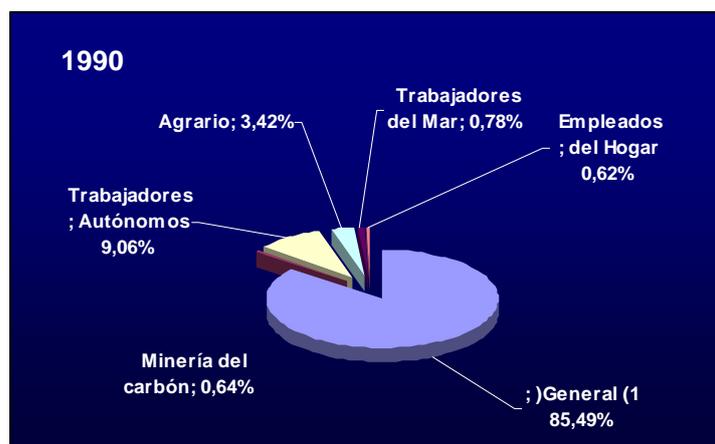
acumulativa media anual superior al 10%, le sigue en importancia el Régimen General (8,43%) y, dentro de éste, son importantes los incrementos de recursos procedentes de las cotizaciones de desempleados. En términos absolutos estos dos regímenes han duplicado sus cotizaciones en los diez últimos años, multiplicando sus aportaciones por 2,68 y 2,25 respectivamente. Las cotizaciones del Régimen de Trabajadores Autónomos también experimentan un aumento importante del 5,67% interanual y, por su parte, el Régimen de Trabajadores del Mar lo hace al 2,37% y el Agrario al 1,71%.

Del total de la carga de las cotizaciones satisfechas a la Seguridad Social los empleadores aportaron el 72,17% mientras que los trabajadores abonaron el 27,83% restante. La mayor incidencia sobre los empleadores se da en el Régimen General, en el que los empleadores aportan cuatro quintas partes de las cotizaciones (el 81,96%), y en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar, en los que los asalariados aportan más de dos terceras partes (el 72,05%). Así mismo, en el caso de Trabajadores Desempleados el Sistema Público de Empleo Estatal aporta el 88% de la cotización mientras que los desempleados aportan el 12% restante.

En la situación opuesta se encuentran los Regímenes Especiales Agrario y en la Minería del Carbón, en los que las cuotas satisfechas por los trabajadores son más elevadas que las que corresponden a los empleadores, concretamente en el primero el 78,99% de las cotizaciones satisfechas las pagan los trabajadores y en el segundo el 61,73% de las cotizaciones corren a cargo del trabajador.

La distribución de las cargas sociales prácticamente se reparte por igual entre los empleadores y los asalariados en el caso del Régimen Especial de los Trabajadores del Hogar, con tasas de participación del 57,94% y del 42,06% respectivamente.

**Gráfico 2.6. Estructura de los ingresos por cotizaciones sociales**



(1) Incluye las cotizaciones por Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional.

Fuente: Elaboración propia a partir las Cuentas del Sistema de Seguridad Social, *Anuario de Estadísticas Laborales*, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

La estructura de las cotizaciones por regímenes se mantiene prácticamente invariable a lo largo de la última década, constatando la primacía del Régimen General, de forma que en el año 2007 cuatro de cada cinco euros que se recaudaron por cotizaciones sociales provenían de afiliados a dicho régimen (concretamente el 81,16%). Le siguen en importancia, aunque a una distancia mucho mayor, las contribuciones efectuadas por los trabajadores autónomos (el 9,52%) y las correspondientes a desempleados (el 7,03%). El resto de los regímenes apenas aportaron en conjunto el 2,29% de los ingresos totales obtenidos por cotizaciones efectuadas en dicho año a la Seguridad Social.

En cuanto a la evolución experimentada por las cotizaciones sociales en la última década (1997-2007) podemos destacar los cuatro aspectos siguientes: primero, el crecimiento constante que presentan los ingresos aportados por el Régimen General, que incrementan su peso relativo en 2,35 puntos; segundo, la disminución que, en términos relativos, presentan las cotizaciones satisfechas por Trabajadores Autónomos, que reducen su importancia en casi 3 puntos; tercero, la pérdida de peso específico del Régimen Agrario que reduce su peso en el conjunto de las cotizaciones a la mitad; y cuarto, el aumento de la participación de las cotizaciones satisfechas por los Desempleados, que sube 1,38 puntos.

El resto de los regímenes también presentan tendencias claras: mientras que las cotizaciones de los Empleados de Hogar mantienen su importancia relativa, los ingresos correspondientes a los Regímenes de la Minería del Carbón, Agrario y Trabajadores del Mar reducen a la mitad su participación individual en el total de las cotizaciones sociales recaudadas.

## **2.4. SITUACIÓN FINANCIERA DEL SISTEMA DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS**

Las pensiones contributivas se financian con las cotizaciones sociales y con transferencias del Estado a través del complemento a mínimos de pensión<sup>8</sup>. Sin embargo, el Sistema de Seguridad Social se rige por el principio de unidad de caja, mediante el cual todos los

---

<sup>8</sup> Está previsto que la aportación del Estado para cubrir el complemento a mínimos de pensión finalice en el año 2013.

ingresos percibidos se destinan a financiar los gastos efectuados, entre los que se encuentran las pensiones tanto contributivas como no contributivas así como el resto de prestaciones económicas y los gastos de gestión. No existe afectación, por tanto, entre los ingresos percibidos y los recursos asignados a cada contingencia cubierta por el sistema.

Debido a ello, a la hora de analizar la situación financiera del sistema de pensiones contributivas sólo se tiene en cuenta el presupuesto de las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes (TGSS), puesto que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales recaudan cotizaciones que van destinadas a financiar prestaciones por incapacidad temporal y otras prestaciones económicas distintas a las pensiones.

La situación financiera del sistema contributivo de la Seguridad Social se puede analizar, por una parte, comparando la evolución de los ingresos por cotizaciones con el gasto en pensiones y, por otra, examinando el comportamiento del Fondo de Reserva, aspecto éste que será objeto de estudio en el Capítulo 3.

A estos efectos, lo primero que hay que tener en cuenta es que en España no existe un único sistema de pensiones contributivas con cotizaciones y prestaciones aplicables por igual a toda la población protegible, sino que existen subsistemas diferentes con distintas cotizaciones y prestaciones, tal y como hemos comentado en los apartados anteriores. Esta falta de generalidad introduce distorsiones importantes como pone de manifiesto la Tabla 2.7. que muestra la distribución de cotizaciones y gasto en pensiones contributivas por regímenes.

**Tabla 2.7. Distribución de cotizaciones y el gasto en pensiones contributivas según regímenes. Entidades gestoras y Servicios Comunes. Año 2007 (millones de euros)**

	Cotizaciones	G. Pensiones	% Cot.	% Pen.	% Cot/Pen	Saldo
R. General (1)	80.619,49	49.980,58	87,52%	74,72%	161,30%	30.638,91
R.E. Autónomos	9.164,51	6.086,18	9,95%	9,10%	150,58%	3.078,33
R.E. Agrario	1.353,87	7.667,89	1,47%	11,46%	17,66%	-6.314,02
R.E. Trabajadores del Mar	299,91	1.170,37	0,33%	1,75%	25,63%	-870,46
R.E. Minería del Carbón	194,67	1.011,56	0,21%	1,51%	19,24%	-816,89
R.E. Empleados del Hogar	485,44	971,14	0,53%	1,45%	49,99%	-485,70
TOTAL	92.117,89	66.887,72	100,00%	100,00%	137,72%	25.230,17

(1) En el Régimen General se han incluido las cotizaciones de desempleo, las pensiones SOVI y las cotizaciones y pensiones de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Fuente: Elaboración propia a partir las Cuentas del Sistema de Seguridad Social, *Anuario de Estadísticas Laborales*, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

La Tabla anterior muestra el desequilibrio claro que existe entre lo que aportan los afiliados a los distintos regímenes y lo que reciben en forma de pensiones contributivas. La mayor desigualdad se produce en el Régimen Agrario, que en el año 2007 tan sólo contribuye con el 1,47% de las cotizaciones ingresadas en la Tesorería General de la Seguridad Social y a cambio percibe el 11,46% de las pensiones contributivas satisfechas. Resulta asimismo desequilibrada, aunque en menor medida, la relación entre los recursos y los gastos correspondientes a los Regímenes Especiales de Empleados de Hogar (el gasto en pensiones duplica los ingresos obtenidos vía cotizaciones), Trabajadores del Mar (sus beneficiarios reciben un 25% más de lo que aportan sus afiliados) y la Minería del Carbón (cuya relación ingresos por cotizaciones/gasto en pensiones es del 19,24%). Lo que también resulta evidente es que las desigualdades de los Regímenes Especiales son financiadas con las cotizaciones de los trabajadores adscritos al Régimen General, cuyas aportaciones superan en 12,8 puntos su participación en el total de pensiones contributivas.

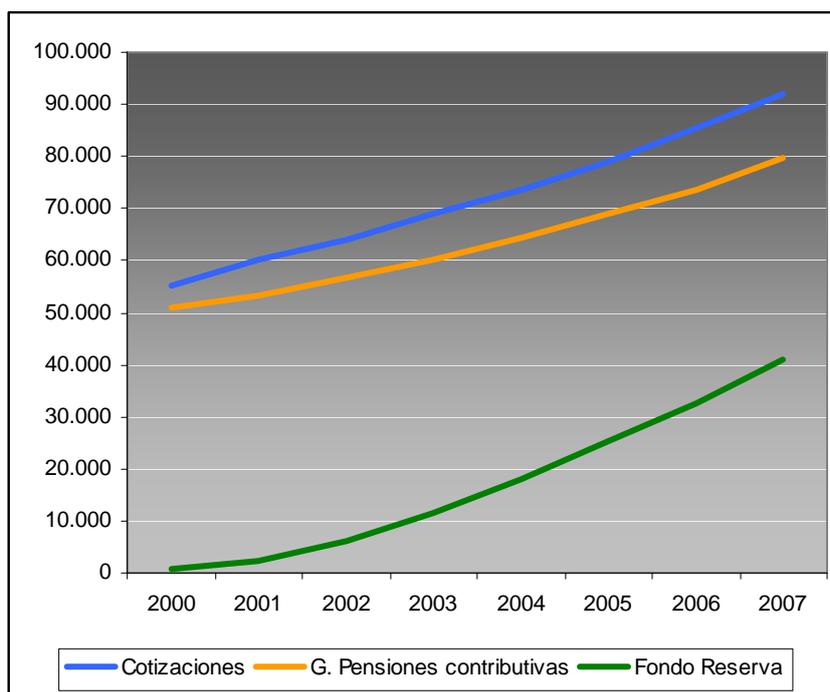
Estos desequilibrios entre regímenes se agrandan si suponemos que el Sistema asume los complementos a mínimos de pensión. Para el conjunto de las pensiones contributivas esta transferencia del Estado supuso como media el 6,8% del importe total de las pensiones contributivas en el año 2007 y su incidencia por regímenes fue la siguiente: el 25,1% del total del gasto en pensiones contributivas en Empleados de Hogar, el 19,5% en Agrario, el

12,8% en Trabajadores Autónomos, el 5,4% en Trabajadores del Mar, el 4,1% en el Régimen General y el 1,2% en Minería del Carbón.

Además, la Tabla 2.7. pone de manifiesto que los problemas financieros del sistema contributivo de la Seguridad Social residen en los regímenes especiales (a excepción del correspondiente a Trabajadores Autónomos) y, en particular, en el Régimen Agrario que por sí sólo generó un déficit de 6.314,02 millones de euros en el año 2007. Esto evidencia o bien una insuficiencia de cotizaciones o bien un exceso de prestaciones en los Regímenes Especiales Agrario, Trabajadores del Mar (déficit de 870,46 millones de euros), Minería del Carbón (-816,89 millones de euros) y Empleados de Hogar (485,70 millones de euros). Aunque el Régimen de Trabajadores Autónomos presentó superávit en el año 2007 (3.078,33 millones de euros), éste no ha sido suficiente para compensar los desequilibrios del resto de los regímenes especiales. Consecuentemente, es el Régimen General, cuyo superávit ascendió a 30.638,91 millones de euros en 2007, el que está garantizando la solvencia financiera del sistema de pensiones contributivas y el que ha permitido generar excedentes destinados al Fondo de Reserva, cuyo estudio se lleva a cabo en el Capítulo 3.

Como síntesis de la evolución de la situación financiera del sistema de pensiones contributivas en ésta década (años 200-2007), el Gráfico 2.7. refleja el comportamiento de los ingresos por cotizaciones, de los gastos en pensiones contributivas y del Fondo de Reserva.

**Gráfico 2.7. Evolución de las cotizaciones, del gasto en pensiones contributivas y del Fondo de Reserva**



Fuente: Elaboración propia a partir las Cuentas del Sistema de Seguridad Social, *Anuario de Estadísticas Laborales*, Ministerio de Trabajo e Inmigración.

## **2. 5. LA INMIGRACIÓN COMO FACTOR CONDICIONANTE DEL SISTEMA DE PENSIONES**

El impacto económico de la inmigración sobre el sistema de pensiones de jubilación en España debe analizarse desde un ámbito intertemporal puesto que el modelo vigente se basa en el sistema de reparto, según el cual los cotizantes de cada período financian las pensiones en vigor de ese mismo período. Bajo este enfoque la población inmigrante incide en el sistema de pensiones en dos momentos temporales: cuando es población trabajadora-cotizante (momento  $t$ ) y cuando se incorpora en el sistema de pensiones de jubilación como pensionista (momento  $t+1$ ).

La entrada de trabajadores inmigrantes regularizados en el momento inicial (momento  $t$ ) tiene un efecto positivo<sup>9</sup> sobre el sistema de pensiones de jubilación en tanto que supone la

<sup>9</sup> Un enfoque global de la contribución de la inmigración en la economía en el momento inicial debe considerar, además del aumento en los ingresos por cotizaciones que representa, la aportación que realiza la inmigración como consumidores de bienes y servicios de mercado y pago de impuestos. Asimismo debe

entrada de nuevos cotizantes aumentando los ingresos de la Seguridad Social por cotizaciones. A su vez, la incidencia en el volumen de ingresos por cotizaciones dependerá de su cualificación profesional, determinante de la base salarial.

**Tabla 2.8. Número de afiliados a la Seguridad Social (Total y Extranjeros). Años 2000-2008**

<b>Año</b>	<b>Total Afiliados</b>	<b>Afiliados Extranjeros</b>	<b>%/ Total</b>
2000	15.236.218	452.097	3,0%
2005	17.188.173	1.688.598	9,8%
2007	19.195.755	1.981.108	10,3%
2008	18.305.613	1.882.223	10,3%

Fuente: Estadísticas e Informes ([www.seg-social.es](http://www.seg-social.es)); Estrategia Nacional de Pensiones

Como podemos observar en la Tabla 2.8., el número extranjeros afiliados a la Seguridad Social ha ido incrementándose a lo largo del período 2000-2008, pasando de representar el 3% del total de afiliados en el año 2000, con 452.097 afiliados extranjeros, a representar el 10,3% a finales de 2008, con un 1, 8 millones de afiliados. En cuanto a su evolución en términos absolutos, la tendencia creciente se rompe en 2008 registrando una pérdida de afiliados extranjeros de 98.885, cifra que representa el 11% de la pérdida total de afiliados.

Respecto de los salarios, como puede observarse en la Tabla 2.9., para los años 2004 y 2005 la ganancia media anual por trabajador extranjero es inferior a la ganancia media anual correspondiente a un trabajador español. Dentro de los trabajadores extranjeros los que tienen una menor ganancia son los procedentes de América Latina y de Resto del mundo. Sin embargo, los trabajadores procedentes de la Unión Europea presentan, una ganancia media muy próxima a la correspondiente a un trabajador español (96% para 2004 y 2005) que la supera, incluso, para el año 2006. En este año la ganancia media anual de trabajadores procedentes de América Latina y Resto del mundo aumenta su distancia en relación con la ganancia media de un trabajador español, representado el 68% de la misma.

En coherencia con lo anterior, el origen de procedencia de los trabajadores extranjeros en España será un factor condicionante tanto de los ingresos por cotizaciones como del gasto

---

ponderarse su posición como receptores de bienes y servicios de carácter universal (sanidad, educación) o asistencial (servicios sociales, ayudas y subvenciones).

en pensiones, puesto que los salarios condicionan el importe de la pensión inicial cuando se jubilen.

**Tabla 2.9. Ganancia media anual por trabajador según nacionalidad. 2004-2006**

	<b>2004 (Euros)</b>	<b>2005 (Euros)</b>	<b>2006 (Euros)</b>
<b>España</b>	18.497,55	18.905,66	20.123,44
<b>UE25*</b>	17.775,83	18.238,64	20.424,18
<b>Resto UE25</b>	13.985,71	13.347,23	14.101,32
<b>A.Latina</b>	13.203,10	13.686,29	13.867,54
<b>Resto Mundo</b>	14.130,75	14.606,26	13.595,27
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>España</b>	100,0%	100,0%	100,0%
<b>UE25*</b>	96,1%	96,5%	101,5%
<b>Resto UE25</b>	75,6%	70,6%	70,1%
<b>A.Latina</b>	71,4%	72,4%	68,9%
<b>Resto Mundo</b>	76,4%	77,3%	67,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Estructural Salarial. Serie 2004-2006 ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

\*Excepto España

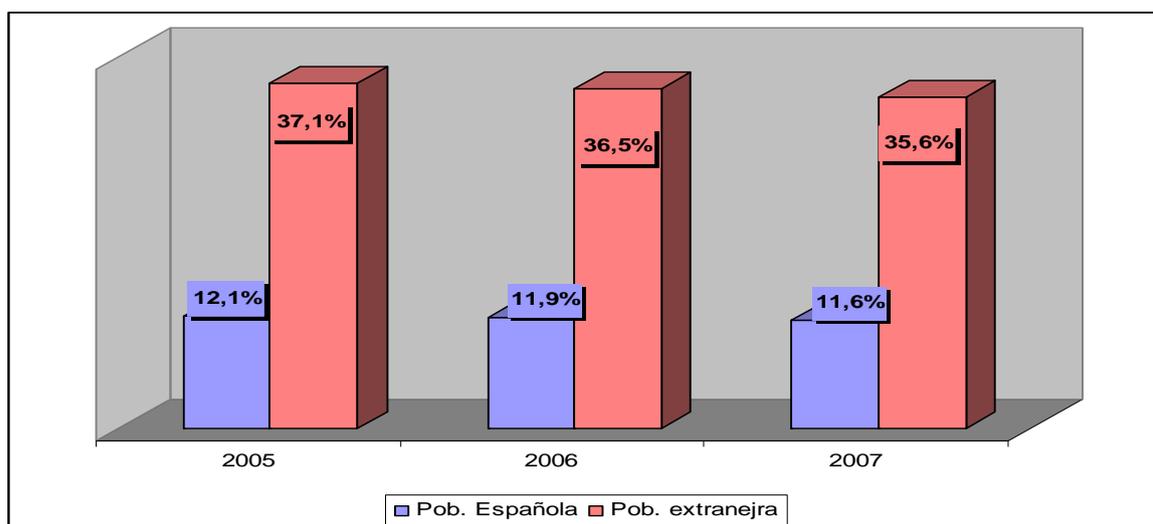
En el momento t+1 cuando la población inmigrante se jubila y accede al sistema de pensiones, el efecto sobre el mismo se traduce en un aumento del gasto en pensiones de jubilación, en tanto que incide en el número de pensionistas y en la pensión real media.

La incidencia sobre el número de pensionistas dependerá del número de inmigrantes que habiendo contribuido a la financiación del sistema (como cotizantes) no retornen a sus países de origen, esto es, se jubilen en España y cumplan los requisitos para acceder al sistema de pensiones. La reagrupación familiar y la evolución del mercado de trabajo en España durante su vida como activos son, entre otros, factores que condicionarán su permanencia en España y, por tanto, incidirán sobre el número de pensionistas.

La pensión real media vendrá condicionada por la determinación de su pensión inicial, la necesidad o no de complementarla a través de los complementos a mínimos y la incidencia del efecto sustitución. En definitiva serán los años de cotización (que condicionan la cuantía de la pensión inicial) y los salarios reales (que afectan tanto a la pensión inicial como a la existencia de complementos a mínimos y efecto sustitución), los que determinen el importe de la pensión media y su efecto sobre el gasto en pensiones en el momento t+1.

Estos dos factores -años de cotización y salarios reales de la población inmigrante- dependerán de la evolución del mercado de trabajo y del nivel de formación y cualificación profesional de los trabajadores inmigrantes.

**Gráfico 2. 8. Porcentaje de población ocupada en trabajos no cualificados, según nacionalidad. Años 2005-2007**



En el Gráfico 2.8. se representa la proporción de ocupados en trabajos no cualificados, según se trate de trabajadores españoles o extranjeros. Como podemos observar, la proporción de ocupados extranjeros en trabajos no cualificados (11,8% como media) triplica la proporción de trabajadores españoles ocupados en trabajos no cualificados (36,4%). Asimismo, se aprecia una tendencia decreciente del porcentaje de ocupados en trabajos no cualificados tanto para los trabajadores nacionales como para los extranjeros.

La contribución neta de la inmigración económica en el momento  $t+1$  incluye, al menos, tres parámetros: el gasto que representa como población pensionista, la contribución como agente financiador (cotizante) del gasto en pensiones de jubilación en el momento  $t$  y la contribución a través de los hijos que aporta como financiadores (cotizantes) del gasto en pensiones de jubilación en el momento  $t+1$ .

La evolución de población en España deja constancia de la importancia de la inmigración como factor explicativo del aumento de la población más joven y de la población total en

nuestro país. Cabe esperar que la generación de hijos de inmigrantes, que han recibido su educación en España, tenga una mayor nivel de formación y cualificación profesional que la que tuvieron sus padres como trabajadores inmigrantes, resultando unos salarios reales mayores que determinarán una mayor aportación en los ingresos por cotizaciones.

Otro factor a tener en cuenta en el análisis intertemporal de los efectos de la inmigración sobre el sistema de pensiones de jubilación es el relativo a la evolución prevista en el índice sintético de fecundidad (número medio de hijos por mujer). En España el índice sintético de fecundidad ha aumentado debido al mayor número de hijos nacidos de mujeres inmigrantes. Cabe esperar, sin embargo, a medio plazo que la generación de inmigrantes adopte las pautas de comportamiento de la población española y reduzca el número de hijos, reduciendo el volumen de futuros cotizantes.

Las proyecciones de población española a corto plazo mantienen el efecto de la población extranjera sobre el índice sintético de fecundidad, proyectando una tendencia creciente del mismo que pasará de 1,4 hijos por mujer en 2008 a 1,46 en 2017.

### **2.5.1. La población inmigrante en el horizonte temporal de 2017**

Las proyecciones de población española a corto plazo, realizadas por el INE para el período 2008-2018, permiten analizar los flujos anuales migratorios en el horizonte temporal de 2017. Como podemos observar en la Tabla 2.10., la proyección realizada supone una reducción de las entradas anuales de inmigrantes registrados en los próximos dos años (2009- 2010). A partir del año 2011 la inmigración exterior anual se estabiliza, registrando para los últimos años del período proyectado un mayor crecimiento. Para el conjunto de período, las entradas de inmigrantes registrados alcanzarán los 4,9 millones de personas.

**Tabla 2.10. Proyección de inmigrantes exteriores anuales en España, según grupo de edad. Años 2008-2017**

<b>Años</b>	<b>Inmigrantes Total</b>	<b>Inmigrantes 0-15 años</b>	<b>Inmigrantes 16-64 años</b>	<b>Inmigrantes 65 y más años</b>
2008	737.120	109.806	607.933	19.381
2009	513.954	77.776	421.426	14.752
2010	440.933	67.424	360.150	13.359
2011	443.846	68.025	362.223	13.598
2012	448.496	68.848	365.802	13.846
2013	454.900	69.899	370.896	14.105
2014	463.046	71.173	377.493	14.380
2015	472.924	72.671	385.589	14.664
2016	484.550	74.392	395.200	14.958
2017	497.919	76.337	406.318	15.264
<b>Años</b>	<b>Inmigrantes Población Total</b>	<b>Inmigrantes 0-15 años</b>	<b>Inmigrantes 16-64 años</b>	<b>Inmigrantes 65 y más años</b>
2008	100,0%	14,9%	82,5%	2,6%
2009	100,0%	15,1%	82,0%	2,9%
2010	100,0%	15,3%	81,7%	3,0%
2011	100,0%	15,3%	81,6%	3,1%
2012	100,0%	15,4%	81,6%	3,1%
2013	100,0%	15,4%	81,5%	3,1%
2014	100,0%	15,4%	81,5%	3,1%
2015	100,0%	15,4%	81,5%	3,1%
2016	100,0%	15,4%	81,6%	3,1%
2017	100,0%	15,3%	81,6%	3,1%
<b>Media</b>	<b>100,0%</b>	<b>15,3%</b>	<b>81,7%</b>	<b>3,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de *Proyecciones de Población a corto plazo* ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

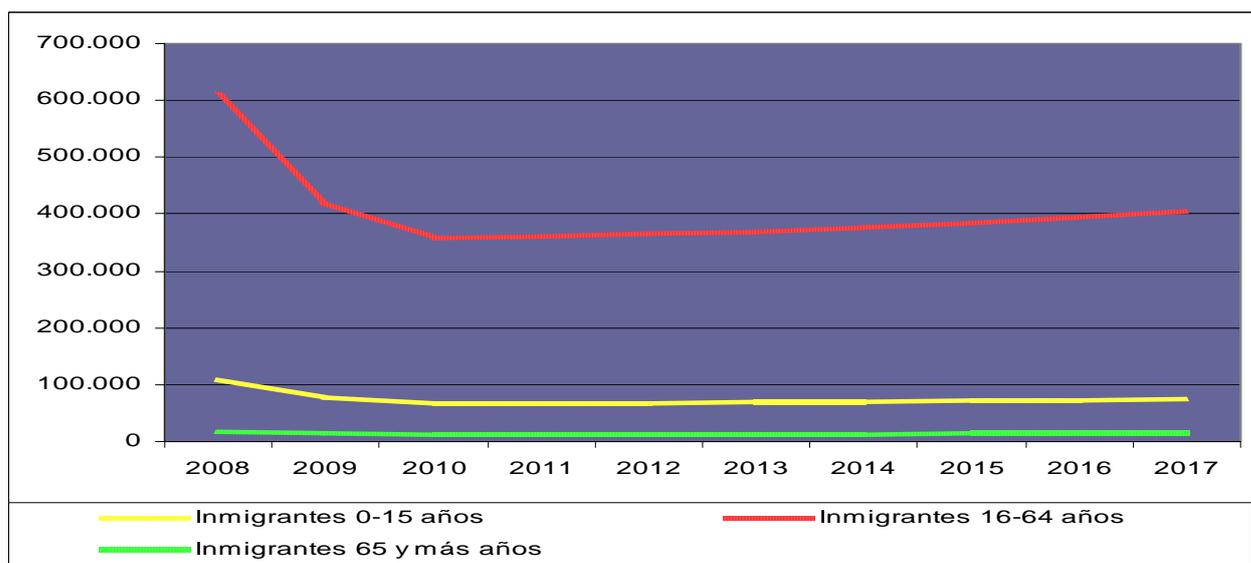
La distribución de las entradas de inmigrantes registrados, según grupo de edad, muestra un predominio de los inmigrantes en edad activa que representa, como media del período 2008-2017, el 81,7% de las entradas. El 15,3% corresponden a entradas de inmigrantes entre 0 y 15 años, consecuencia de la reagrupación familiar, y el 3% restante corresponde a entradas de inmigrantes jubilados, de 65 y más años. Esta estructura se mantiene a lo largo del período de proyección, si bien se observa una ligera caída en la participación de las entradas de inmigrantes en edad activa, que pasa de representar el 82,5% en 2008 a representar el 81,6% en el año 2017. Esta caída es compensada por el ligero aumento en la participación de las entradas de inmigrantes de 0 a 15 años, en 0,4 puntos y las entradas de inmigrantes de 65 y más años cuya participación aumenta 0,5 puntos.

La evolución de las entradas anuales de inmigrantes según grupo de edad se representa en el Gráfico 2.9. En él se observa una intensa reducción de las entradas de inmigrantes en

edad activa (16-64 años) durante los años 2009 y 2010, que incidirá de forma negativa en los ingresos por cotizaciones sociales. A partir del año 2011 las entradas de inmigrantes en edad activa seguirán un comportamiento estable, finalizando el período de proyección con más 400.000 entradas registradas. Para el conjunto del período 2008-2017, las entradas de inmigrantes en edad activa serán de 4 millones de personas, según las proyecciones.

Las entradas de inmigrantes de 0 a 15 años, y de 65 y más años, aunque también disminuyen durante los dos primeros años del período, lo hacen con menor intensidad que el grupo de 16 a 64 años y su evolución para el resto del período se caracteriza por un comportamiento estable. A lo largo del período de proyección, las entradas de inmigrantes registrados de 0 a 15 años superarán los 756.000 y en el caso de los mayores de 65 años no llegará a los 150.000.

**Gráfico 2.9. Proyección de inmigrantes exteriores anuales en España, según grupo de edad. Años 2008-2017**



Respecto de la distribución de las entradas de inmigrantes en edad activa según sexo (Tabla 2.11.), la participación de los hombres se mantiene por encima de la participación de las mujeres a lo largo del período, alcanzando como media el 53,2% y el 46,8% respectivamente. Se observa, sin embargo, un aumento de la participación de las entradas de inmigrantes mujeres en edad activa en 2 puntos, pasando de representar el 45,5% en

2008 a representar el 47,5% en 2017. Las entradas de inmigrantes en edad activa para el conjunto de período de proyección serán de 2,2 millones de hombres y 1,8 millones de mujeres.

**Tabla 2.11 Proyección de inmigrantes exteriores anuales en España de 16 a 64 años, según sexo. Años 2008-2017**

<b>Años</b>	<b>Inmigrantes 16-64 años</b>	<b>Inmigrantes Varones 16-64</b>	<b>Inmigrantes Mujeres 16-64</b>
2008	607.931	331.246	276.685
2009	421.429	227.583	193.846
2010	360.146	193.068	167.078
2011	362.228	193.077	169.151
2012	365.800	194.059	171.741
2013	370.901	196.022	174.879
2014	377.490	198.942	178.548
2015	385.590	202.826	182.764
2016	395.203	207.682	187.521
2017	406.314	213.513	192.801
<b>Años</b>	<b>Inmigrantes 16-64 años</b>	<b>Inmigrantes Varones 16-64</b>	<b>Inmigrantes Mujeres 16-64</b>
2008	100,0%	54,5%	45,5%
2009	100,0%	54,0%	46,0%
2010	100,0%	53,6%	46,4%
2011	100,0%	53,3%	46,7%
2012	100,0%	53,1%	46,9%
2013	100,0%	52,9%	47,1%
2014	100,0%	52,7%	47,3%
2015	100,0%	52,6%	47,4%
2016	100,0%	52,6%	47,4%
2017	100,0%	52,5%	47,5%
<b>Media</b>	<b>100,0%</b>	<b>53,2%</b>	<b>46,8%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de *Proyecciones de Población a corto plazo* ([www.ine.es](http://www.ine.es))

### **3. EL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO INSTRUMENTO ESTABILIZADOR DEL SISTEMA<sup>10</sup>**

La creación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, en el año 2000, constituyó un importante avance en términos de sostenibilidad de las finanzas públicas y como estrategia para hacer frente al incremento del gasto asociado, fundamentalmente, al envejecimiento de la población española. Dada su relevancia, como instrumento compensador en la consecución del objetivo de garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las cuentas de la Seguridad Social, en este capítulo del estudio se procede a analizar los principales aspectos que lo caracterizan.

#### **3.1. ANTECEDENTES Y PRINCIPALES DISPOSICIONES NORMATIVAS**

El denominado Pacto de Toledo (Ponencia de la Comisión de Presupuestos sobre los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social, aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 6 de abril de 1995) constituye la referencia de partida fundamental del actual Fondo de Reserva de la Seguridad Social, si bien ya la Ley de Bases de la Seguridad Social, Ley 193/1963, de 28 de diciembre, preveía la constitución de fondos de reserva en este ámbito.

Así, el Pacto de Toledo hacía referencia, entre sus recomendaciones, a la conveniencia de constituir reservas dentro del sistema de pensiones contributivo en los siguientes términos:

*El sistema contributivo debe presentar presupuestos equilibrados. El sistema de pensiones precisa de la constitución de reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos. Por ello, en su caso, los excedentes que pudieran existir en los ejercicios presupuestarios de los momentos de bonanza deberían ser utilizados para constituir, con títulos públicos adquiridos en mercados oficiales, fondos de*

---

<sup>10</sup> Nuestro más sincero agradecimiento a los responsables, en la Tesorería General de la Seguridad Social, del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En concreto, a doña Carmen Armesto González-Rosón, Coordinadora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, por su continua disponibilidad, su amabilidad y la información suministrada para el año 2008, gracias a la cual este trabajo puede presentarse con los últimos datos disponibles.

*equilibrio que permitan actuar en los momentos bajos del ciclo sin acudir a incrementos de cotizaciones”*

Dicha recomendación se trasladó a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de de Seguridad Social, Ley 24/1997, de 15 de julio, que en su artículo 2 establecía los siguientes aspectos sobre la constitución de reservas:

*“Con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales que puedan resultar de la liquidación de los Presupuestos de la Seguridad Social, de cada ejercicio económico, se dotará el correspondiente Fondo de Reserva, con la finalidad de atender las necesidades futuras del sistema.*

*El Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y Economía y Hacienda, determinará la materialización financiera de dichas reservas”*

Con posterioridad a la citada Ley se aprueban distintos Acuerdos y disposiciones normativas<sup>11</sup> que recogen e introducen aspectos relacionados con el Fondo de Reserva. Este proceso culmina con la aprobación de la Ley reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Ley 28/2003, de 29 de septiembre y su desarrollo reglamentario mediante Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero.

Dichos preceptos legales establecen los aspectos básicos del régimen jurídico del Fondo de Reserva (que serán objeto de análisis posterior en este estudio), entre los que se encuentran los supuestos en que procede la dotación de este Fondo, su sistema de cálculo, su inversión en activos financieros públicos, los supuestos en que debe ser aplicado y, finalmente, sus órganos de gestión y seguimiento.

En el año 2005 el Tribunal de Cuentas realiza un *Informe de fiscalización de los excedentes de la Seguridad Social y del Fondo de Reserva de la Seguridad Social*, referido

---

<sup>11</sup> Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social (firmado por el Gobierno, CEOE, CEPYME y CCOO el 9 de abril de 2001), Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

al periodo temporal 2000-2003. La importancia y trascendencia de las conclusiones y recomendaciones recogidas en dicho informe, que han dado lugar a cambios posteriores dentro del sistema normativo y de gestión del Fondo, se sintetizan a continuación:

1. **Sistema de cálculo del excedente poco transparente.** En el cálculo de dicho excedente se entremezclan criterios presupuestarios y financieros para, mediante una serie de ajustes, pasar del resultado presupuestario al de caja con arreglo a criterios de máxima prudencia (que es el que se tiene finalmente en cuenta). En opinión del Tribunal la aplicación de estos ajustes “ha sido insuficiente con relación al requisito exigido por la Ley de máxima prudencia”, no se han considerado parámetros básicos (como la devolución de préstamos o las obligaciones satisfechas pendientes de imputar al cierre del ejercicio) y resta claridad al proceso.
2. **Ausencia de criterios para la dotación.** El Tribunal destaca la “ausencia de criterios predeterminados” para conocer el procedimiento que sigue el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales al proponer las dotaciones al Fondo de Reserva. Así, subraya la “indefinición” de la normativa reguladora del Fondo, que se limita a indicar que los excedentes de la Seguridad Social “se destinarán prioritaria y mayoritariamente” a la dotación del mismo. Esa falta de claridad ha determinado que la dotación sea “muy distinta cuantía, sin que exista justificación o explicación alguna de las causas” y que en algunos ejercicios “la dotación efectuada fuera superior al resultado presupuestario ajustado a efectos del Fondo”.

El desconocimiento de esos criterios “impide al Tribunal analizar la pertinencia de las dotaciones realizadas” y considera que esta laguna legal debería ser objeto de desarrollo normativo.

3. **Disposición de los recursos.** Dado que los recursos del Fondo sólo pueden emplearse bajo determinados condicionantes (para cubrir déficits estructurales por operaciones no financieras con el límite del 3% del importe total de las pensiones contributivas más los gastos derivados de su gestión), el Tribunal propone que se precise el término “déficit estructural”, relacionándolo con el envejecimiento de la población, y que se

contemplan procedimientos de financiación de déficits que no sean estructurales o que superen el límite fijado.

4. **Deuda pendiente.** El Tribunal considera que las dotaciones al Fondo de Reserva en los años fiscalizados “han sido posibles gracias a la financiación ajena que ha aportado a la Seguridad Social la Administración General del Estado y no a la existencia de fondos propios” puesto que aquélla mantiene una deuda con el Estado heredada de los años en que el sistema no podía hacer frente sus pagos.

No obstante, el Tribunal opina que dicha deuda debe ser asumida directamente por la propia Administración General del Estado, bien mediante condonación de la misma o bien mediante concesión de la oportuna transferencia a la Seguridad Social. Tanto por el origen del endeudamiento de la Seguridad Social (los fondos se concedieron como préstamos y no como transferencias tal y como correspondía por su función económica) como por “la conveniencia de que el Fondo de Reserva se enmarque en un contexto de superávit patrimonial”.

5. **Insuficiencia y mero carácter complementario.** El Tribunal considera que, a pesar de la creciente e importante dotación al Fondo, “el actual volumen del Fondo tampoco garantiza por sí mismo la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social”. Para apoyar esta afirmación relaciona la proyección financiera de gasto en pensiones realizada por el propio Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, que estimaba en 130.000 millones de euros en 2020 y 210.500 en 2030, y el importe acumulado, hasta ese momento, en el Fondo de Reserva (12.023 millones de euros). Dada la brecha existente entre esas cantidades y la dotación del Fondo, este órgano le atribuye “un cierto carácter complementario... con respecto al objetivo de sostenibilidad del Sistema”.

El Tribunal de Cuentas solicita al Gobierno que cuantifique el importe necesario para que el Fondo “cumpla su finalidad niveladora, o en su defecto, el importe que aún falta para cumplir dicho límite”.

6. **Gestión pasiva.** El Tribunal considera que la gestión realizada con los recursos del Fondo ha impedido “que se aprovechen las oportunidades de inversión que puede ofrecer el mercado secundario”, obteniendo así una rentabilidad baja en términos relativos. Esta situación ha sido fruto, según el Tribunal, de varios factores entre los que destaca dos: que un órgano colegiado con actuaciones no permanentes en el mercado haya sido el encargado de adoptar las decisiones de inversión y la falta de recursos humanos. Se mencionan expresamente los elevados importes no invertidos y mantenidos como saldos en tesorería (15,1% como media del periodo), una cartera “a vencimiento” (que impide realizar operaciones de desinversión-reinversión), un plazo de vencimiento inferior al del horizonte temporal en que se prevé la necesidad de emplear los recursos del Fondo (3,2 años frente a 10 años).

Por todo ello, valora la necesidad de realizar una gestión más activa mediante la creación de una unidad especializada (que esté permanentemente en el mercado), la posibilidad de invertir los recursos del Fondo en otro tipo de activos (no sólo en Deuda del Estado español) o la de rentabilizar los recursos del Fondos al margen del mercado<sup>12</sup>.

7. **Estudios.** El Tribunal recomienda que el Ministerio realice permanentemente estudios actualizados sobre la repercusión de las políticas adoptadas en el equilibrio del Sistema.

El contenido de este Informe del Tribunal de Cuentas supuso un importante revulsivo y, entre sus principales implicaciones, podemos destacar la Resolución del la Comisión Mixta, de las Cortes Generales, para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, el apartado V del Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social de 2006 y la propuesta de modificación de la Ley Reguladora del Fondo.

Así, la Resolución de la citada Comisión Mixta, de 23 de mayo de 2006, instaba al Gobierno a que:

---

<sup>12</sup> En este sentido el Tribunal sugería “la posibilidad de negociar directamente con el Banco de España el mantenimiento de determinado saldos medios anuales en cuenta corriente a tipos de interés superiores a los que actualmente se vienen aplicando a estos saldos, o la negociación directa de operaciones para la inversión de los recursos del Fondo con el ICO o con otros organismos o sociedades públicas española o comunitarias.

- 1. Introduzca las reformas normativas procedentes en la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social que permitan una mejor definición del cálculo de excedentes en el ámbito de las Entidades gestoras y Servicios comunes y de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.*
- 2. Introduzca las reformas normativas procedentes en la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social que definan adecuadamente los supuestos o situaciones de utilización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.*
- 3. Planifique en el tiempo de forma adecuada las dotaciones a realizar al Fondo de Reserva de la Seguridad Social.*
- 4. Anualmente presente al Congreso un informe en el que se analice y cuantifique de forma actualizada la evolución del sistema de Seguridad Social teniendo en cuenta la repercusión de las diferentes políticas adoptadas o que puedan adoptar para reducir los desequilibrios estructurales que se prevén en el futuro como consecuencia del progresivo envejecimiento de la población.*
- 5. Presente al Congreso un informe analizando las distintas opciones para la mejora de la gestión y la organización del Fondo de Reserva con el objeto de mejorar la transparencia y reducir costes.*
- 6. Presente un informe al Congreso analizando posibilidades de inversión del Fondo de Reserva sobre la base de los principios de rentabilidad, economía de gestión, seguridad y transparencia, evitando en todo caso la inversión en activos que no coticen en mercados organizados.*

En esa misma Resolución se instaba al entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a que:

- 7. Elabore estudios y proyecciones sobre la viabilidad del Sistema, sobre la disposición de fondos para la cobertura financiera de las pensiones de carácter contributivo y sobre las previsiones de dotación y utilización del Fondo de Reserva.*

8. *Elabore, junto con la documentación a presentar para los Acuerdos de dotaciones, un Anexo a la memoria económica que presente de forma detallada la situación económico-financiera del sistema y la capacidad para poder realizar las dotaciones.*

Finalmente, la Comisión Mixta instaba al Comité de Gestión del Fondo de Reserva a que “determine los criterios de inversión, que se revisarán al menos anualmente, que han de regir la política de inversión del Fondo” y al resto de órganos que intervienen en su gestión a que “elaboren periódicamente estudios sobre los activos en que debe invertir el Fondo de Reserva, diversificación de la cartera, los modelos alternativos de gestión de la cartera, el horizonte temporal de las inversiones, siempre bajo el principio de prudencia sin detrimento de la oportuna rentabilidad”.

Apenas dos meses después, el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social, de 13 de julio de 2006, incidió también en alguna de las recomendaciones del Pacto de Toledo y del Tribunal de Cuentas, al determinar, en su apartado V:

*“Reformas en la estructura del sistema de la Seguridad Social”, medida 5, “se estudiará la modificación de la legislación reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, con la finalidad de obtener una gestión que procure una mayor rentabilidad para sus dotaciones, garantizando la seguridad en las inversiones”.*

Siguiendo esta línea de cambio, el Gobierno aprobó y presentó, para su tramitación por el procedimiento de urgencia, en el Congreso de los Diputados (junio de 2007) un nuevo Proyecto de Ley reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, si bien dicha iniciativa legislativa no prosperó<sup>13</sup> y se prevé que sea objeto de nuevo debate en la presente legislatura en el ámbito de los nuevos trabajos de la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo.

---

<sup>13</sup> Caducó en aplicación del artículo 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados, como consecuencia de la disolución de las Cortes por la celebración de las últimas elecciones generales y las reticencias a su aprobación por los grupos parlamentarios de la oposición. Estos ofrecían especial resistencia a dos aspectos de la reforma: la posibilidad de invertir en renta variable y la externalización en la gestión del Fondo.

Las importantes novedades que introducía dicha propuesta, recogidas en la exposición de motivos del proyecto de Ley, eran las siguientes:

1. **Disposición de activos.** Se operaba en una doble dirección: por un lado, se restringía la capacidad para disponer de los activos del Fondo únicamente a atender los gastos derivados de las pensiones de carácter contributivo, evitando que se destinaran a los gastos originados por su gestión; y por otro, se flexibilizaba la accesibilidad a dichos activos, al eliminar la exigencia de que sólo se dispusiera de ellos ante situaciones de déficit estructural.
2. **Política de inversión.** Uno de los aspectos más controvertidos era la flexibilización en los criterios de inversión en activos, puesto que la inversión no se limitaba, como ocurría en la legislación anterior, a títulos de renta fija emitidos por personas jurídicas públicas, sino que admitía la posibilidad de invertir en otro tipo de activos (valores de renta fija emitidos por entidades privadas, acciones, derivados...), garantizando los principios de seguridad y diversificación de riesgos. También se introducía el principio de responsabilidad social, económica y ambiental en la selección de activos.
3. **Órganos de gestión.** Reordenación de los órganos existentes, distinguiendo claramente entre los órganos con competencias de decisión y supervisión frente a aquellos encargados básicamente de la ejecución. Asimismo, se potenciaba el papel del órgano de participación social.
4. **Modelo de gestión.** Se planteaba una importante innovación en el modelo de gestión del Fondo al introducir la posibilidad de externalizar la gestión de una parte del activo del Fondo. Se habilitaba para contratar con terceros, especializados en la gestión de activos, la gestión de parte del Fondo mediante el correspondiente concurso público.
5. **Control parlamentario.** Se refuerza este control añadiendo al tradicional informe anual otras actuaciones de información complementaria sobre el Fondo por parte

del Gobierno y aumentando las comparecencias de sus responsables ante el Parlamento.

Tal y como se ha comentado, esta reforma del Fondo no prosperó; sin embargo, se han ido introduciendo algunas modificaciones parciales a la normativa del Fondo. Entre ellas, puede destacarse, el Real Decreto 1978/2008, de 28 de noviembre, a través del cual se clarifica y precisa el cometido de cada uno de los órganos que participan en la gestión financiera del Fondo de Reserva.

## **3.2. SITUACIÓN ACTUAL DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL<sup>14</sup>**

### **3.2.1. Dotaciones al Fondo de Reserva**

La normativa reguladora del Fondo establece los siguientes aspectos sustantivos en este ámbito:

1. Dos fuentes de recursos para la dotación del Fondo:
  - a. Excedentes presupuestarios de la Seguridad Social: los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, que resulten de la consignación/liquidación presupuestaria del sistema de Seguridad Social (Entidades Gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social).
  - b. Excedentes obtenidos por las Mutuas: el exceso de excedentes obtenidos por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS) en la gestión de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes.

---

<sup>14</sup> Teniendo en cuenta la normativa en vigor, cuyas principales disposiciones son Ley 28/2003, de 29 de septiembre, el Real Decreto 33/2004, de 27 de febrero, y el Real Decreto 1978/2008, de 28 de noviembre.

2. En el caso de la primera fuente, los excedentes presupuestarios se destinarán prioritaria y mayoritariamente<sup>15</sup> a la dotación del Fondo de Reserva, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permitan.

Mientras que en el caso de la segunda fuente, los excedentes obtenidos por las Mutuas se destinará un 90% de los mismos al Fondo de Reserva de la Seguridad Social, después de haber dotado previamente la reserva de estabilización de incapacidad temporal por contingencias comunes (en su cuantía máxima), las provisiones para contingencias en tramitación y las reservas de obligaciones inmediatas y de estabilización<sup>16</sup>.

3. El sistema de cálculo de los excedentes del sistema de Seguridad Social consiste, básicamente, en pasar del excedente por prestaciones contributivas en términos presupuestarios a un excedente en términos de caja, con arreglo a criterios de máxima prudencia. El detalle de la determinación de dicho excedente se muestra en el Recuadro 3.1.

**Recuadro 3.1. Determinación de los excedentes de las entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social**

<p><u>Excedente presupuestario total<sup>17</sup></u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Derechos y obligaciones no contributivas de la Seguridad Social o financiados con ingresos específicos</li><li>- Derechos reconocidos pendientes de cobro</li><li>+ Cobros realizados correspondientes a ejercicios anteriores</li><li>- Obligaciones anuladas de ejercicios anteriores</li></ul>
---

El exceso de excedentes de las Mutuas se determinará en función del resultado patrimonial, en la gestión de la prestación de incapacidad temporal por

---

<sup>15</sup> No se especifica, por tanto, en términos cuantitativos concretos qué parte de dicho excedente se dotará en cada ejercicio.

<sup>16</sup> La aportación de las MATEPSS al Fondo de Prevención y Rehabilitación, al Fondo de Asistencia Social y a las Reservas Estatutarias.

<sup>17</sup> Calculado como diferencia entre los derechos reconocidos netos menos las obligaciones reconocidas netas por operaciones no financieras.

contingencias comunes, conforme a la normativa que rige este ámbito<sup>18</sup>. El detalle de dicho cálculo se refleja en el Recuadro 3.2.

**Recuadro 3.2. Determinación de los excedentes obtenidos por las MATEPSS**

<p><u>Ingresos</u> (Cuotas obtenidas por esta contingencia + Rendimientos financieros derivados de la materialización de la reserva de estabilización para esta contingencia)</p> <p>- <u>Gastos</u> (Prestaciones satisfechas por esta contingencia + otros costes y gastos derivados de la misma)</p>
---

4. Para el cálculo de dichos excedentes se computan los gastos correspondientes a los complementos para pensiones mínimas y los ingresos recibidos por el Estado para su financiación, hasta que se complete la financiación aquéllos, por su naturaleza no contributiva, al cien por cien mediante aportaciones del Estado (prevista para el año 2013).
5. La determinación de dichos excedentes corresponde a la Intervención General de la Seguridad Social.
6. Las dotaciones efectivas y las materializaciones iniciales del Fondo<sup>19</sup> se acuerdan, al menos una vez en cada ejercicio económico, por el Consejo de Ministros (a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo e Inmigración y de Economía y Hacienda).
7. Los rendimientos, de cualquier naturaleza, tanto los generados por la cuenta del Fondo como los derivados de los activos financieros en los que se hayan materializado las dotaciones, se integrarán automáticamente en las dotaciones del Fondo.

---

<sup>18</sup> Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, aprobado mediante Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre.

<sup>19</sup> Siempre que las posibilidades económicas y a situación financiera del sistema lo permitan.

### 3.2.2. Dotaciones acumuladas en el Fondo de Reserva. Periodo 2000-2008 y previsión 2009

La consecución de continuos excedentes presupuestarios del sistema de Seguridad Social<sup>20</sup> ha permitido sucesivas dotaciones al Fondo de Reserva, cuya evolución se refleja en la Tabla 3.1. y Gráfico 2.1.

**Tabla 3.1. Evolución de las dotaciones acumuladas en el Fondo de Reserva (millones de euros, tasas y % del total a 31 de diciembre de cada año)**

	<b>DOTACIONES (1)</b>	<b>Tasa interanual</b>	<b>Acuerdo Consejo Ministros (2)</b>	<b>% del total (2)/(1)</b>	<b>Exceso Excedentes MATEPSS (3)</b>	<b>% del total (3)/(1)</b>
<b>2000</b>	601,01		601,01	100%		
<b>2001</b>	2.404,05	300%	2.404,05	100%		
<b>2002</b>	5.979,05	149%	5.979,05	100%		
<b>2003</b>	11.472,92	92%	11.472,92	100%		
<b>2004</b>	18.193,05	59%	18.172,92	99,9%	20,13	0,1%
<b>2005</b>	25.198,38	39%	25.172,92	99,9%	25,46	0,1%
<b>2006</b>	32.739,84	30%	32.672,92	99,8%	66,92	0,2%
<b>2007</b>	41.150,10	26%	40.972,92	99,6%	177,18	0,4%
<b>2008</b>	50.670,06	23%	50.372,92	99,4%	297,14	0,6%
<b>2009p</b>			58.396,32 <sup>21</sup>		n.d.	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y la Actualización del Programa de Estabilidad. España 2008-2011.

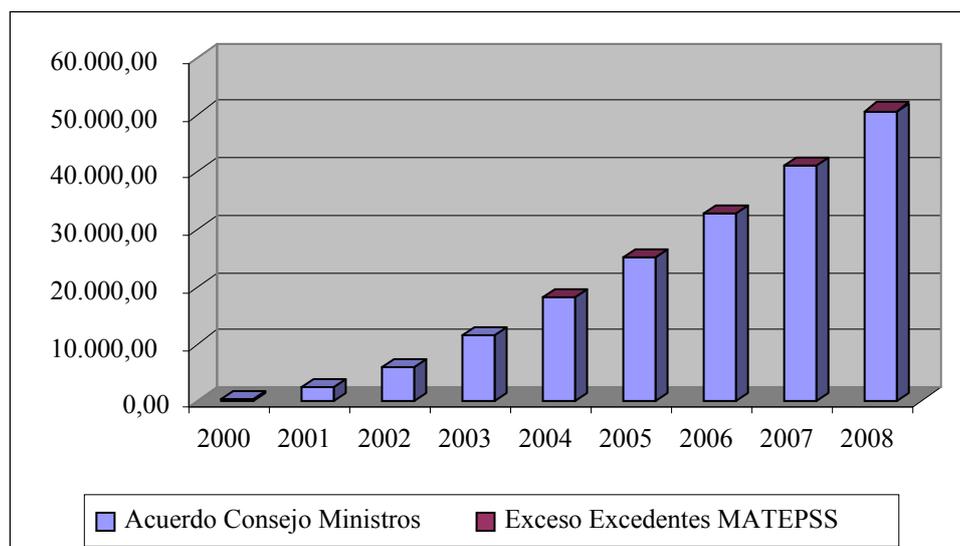
Tal y como puede apreciarse, las dotaciones al Fondo de Reserva han crecido de forma exponencial desde el inicio del mismo en el año 2000. Han alcanzado un importe acumulado a 31 de diciembre de 2008 de 50.373 millones de euros, lo que representa el 4,6% del PIB<sup>22</sup>, con una tasa de crecimiento interanual media del 90%.

<sup>20</sup> En este ámbito conviene recordar que el informe del Tribunal de Cuentas, al que hemos hecho referencia en el apartado anterior, señalaba que durante el periodo objeto de fiscalización (2000-2002) las dotaciones al Fondo habían superado el Excedente Presupuestario Ajustado a efectos del Fondo en los años 2000 y 2002 (véase página 62 del citado informe).

<sup>21</sup> Esta previsión se realizó en los Presupuestos Generales del Estado para 2009, bajo unos supuestos de crecimiento de la economía que han sido objeto de una revisión a la baja muy sustantiva, por lo que como se comenta en párrafos posteriores, es previsible que no se pueda cumplir.

<sup>22</sup> El dato de PIB (1.095.163 millones de euros) tomado del INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2000. Cuarto trimestre de 2008*.

**Gráfico 3.1. Evolución de las dotaciones acumuladas en el Fondo de Reserva. Periodo 2000-2008 (millones de euros a 31 de diciembre de cada año)**



El Fondo se ha nutrido fundamentalmente de las dotaciones acordadas por Consejo de Ministros, con cargo a los excedentes presupuestarios procedentes de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, que representan el 99,4% del total de dotaciones acumuladas en el Fondo a 31 de diciembre de 2008.

De hecho, las dotaciones procedentes del exceso de excedentes de las Mutuas no empiezan a realizarse hasta el año 2004 y sólo representan el 0,6% del total acumulado. Si bien, su participación ha ido registrando un crecimiento paulatino a lo largo del periodo contemplado, pasando del 0,1% que representaban en 2004 al mencionado 0,6% del año 2008 como resultado de un intenso esfuerzo por mejorar este ámbito de aportaciones por parte de los responsables del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales (actualmente Trabajo e Inmigración).

La Tabla 3.2. nos muestra en detalle el perfil anual de las dotaciones acordadas por el Consejo de Ministros, principal fuente de recursos del Fondo, y pone de manifiesto que, desde la creación del mismo, se han realizado dos dotaciones anuales y éstas han crecido a un vertiginoso ritmo medio del que supera el 50%, con incrementos en los dos primeros años que se situaban en el 200% y el 100%.

**Tabla 3.2. Dotaciones anuales, acordadas por Consejo de Ministros, con cargo a los excedentes presupuestarios procedentes de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social (millones de euros)**

	<b>D. INICIAL</b>	<b>D. ADICIONAL</b>	<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>TOTAL ACUMULADO</b>
<b>2000</b>	360,6	240,4	601,0	601,0
<b>2001</b>	541,0	1.262,0	1.803,0	2.404,1
<b>2002</b>	1.051,0	2.524,0	3.575,0	5.979,1
<b>2003</b>	1.202,0	4.291,9	5.493,9	11.472,9
<b>2004</b>	3.000,0	3.700,0	6.700,0	18.172,9
<b>2005</b>	3.500,0	3.500,0	7.000,0	25.172,9
<b>2006</b>	3.700,0	3.800,0	7.500,0	32.672,9
<b>2007</b>	4.000,0	4.300,0	8.300,0	40.972,9
<b>2008</b>	4.700,0	4.700,0	9.400,0	50.372,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los Acuerdos de Consejo de Ministros.

La dotación prevista para el año 2009 (8.023,4 millones de euros) suponía, por primera vez, desde la creación del Fondo de Reserva, un descenso respecto de la dotación efectuada en el año anterior del 15%. Conviene destacar, no obstante, que dicha previsión se realizó bajo el supuesto de un crecimiento de la actividad económica y del empleo muy superior al que se prevé en la actualidad. De hecho, la sustantiva revisión a la baja de las previsiones macroeconómicas, realizada por el Gobierno español en enero de 2009, supone reducir el superávit previsto de la Seguridad Social del 0,8% del PIB al 0,2% del PIB<sup>23</sup>. Si se traslada ese descenso a las dotaciones del Fondo, implicaría reducir la dotación prevista al entorno de los 2.000 millones de euros.

### **3.2.3. Materialización y gestión financiera del Fondo de Reserva**

#### *3.2.3.a. Materialización del Fondo de Reserva*

Tras una materialización inicial de las dotaciones del Fondo de Reserva en la cuenta específica abierta para el Fondo en el Banco de España, la normativa del Fondo establece que se podrá invertir en:

<sup>23</sup> Véase la Actualización del Programa de Estabilidad de España. 2008-2011.

1. Títulos emitidos por personas jurídicas públicas (nacionales y extranjeras), de calidad crediticia elevada y con un significativo grado de liquidez<sup>24</sup>.
2. Otros valores de calidad crediticia elevada, emitidos por personas jurídicas públicas, siempre que así lo acuerde el Consejo de Ministros<sup>25</sup>.

También tienen la consideración de materialización, los importes mantenidos en efectivo como activo líquido en la cuenta abierta en el Banco de España.

A la luz de estos parámetros, se observa que la legislación del Fondo establece como activos aptos para la inversión únicamente los títulos emitidos por personas jurídicas públicas, no privadas<sup>26</sup>, y de calidad crediticia “elevada”. Sin especificar, por tanto, ni el carácter de la entidad pública (administración/empresa, central/territorial) ni el nivel concreto de calidad (máxima calidad triple A u otro nivel).

No se admite, por tanto, la inversión en títulos/valores de entidades privadas ni en renta variable o derivados. Precisamente, este era uno de los cambios más polémicos que planteaba el Proyecto de Ley (presentado en el año 2007 a las Cortes Generales y no aprobado), puesto que, tal y como se ha comentado en un apartado anterior, introducía la posibilidad de invertir en valores de renta fija emitidos por entidades privadas, acciones y derivados, entre otros.

En la práctica, la inversión del Fondo en los tres primeros años de vigencia del mismo se limitó a la adquisición de títulos de Deuda Pública emitidos por el Reino de España<sup>27</sup>. En el año 2004 el Comité de Gestión del Fondo de Reserva tomó la decisión de ampliar el horizonte de las inversiones, a países "con máxima solvencia crediticia", como Alemania, Francia, y los Países Bajos<sup>28</sup>. Precisamente, en ese año se adquiere<sup>29</sup> por primera vez deuda no española emitida por los Estados mencionados.

---

<sup>24</sup> Negociados en mercados regulados o sistemas organizados de negociación.

<sup>25</sup> A propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo e Inmigración y de Economía y Hacienda.

<sup>26</sup> Una limitación establecida en la propia Ley del Fondo.

<sup>27</sup> En su momento se descartó la posibilidad de invertir en Deuda Pública Autonómica o en títulos de Entidades de Crédito públicos (como el ICO).

<sup>28</sup> Países calificados por las agencias de calificación con la Triple A (máxima calificación crediticia). Moody's otorgó a la deuda del Reino de España la máxima calificación crediticia en 2002 y Standard&Poor's, la otra gran agencia de rating, lo acababa de hacer en 2004.

Los criterios de inversión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social<sup>30</sup>, aprobados por el Comité de Gestión del Fondo, deben cumplir siempre con los criterios de seguridad, rentabilidad y diversificación. Estos criterios se han mantenido constantes<sup>31</sup> en sus aspectos esenciales y pueden sintetizarse en los siguientes términos:

- Solo se puede invertir en Deuda Pública emitida por los siguientes Estados: España, Alemania, Francia y Países Bajos.
- Dicha deuda debe reunir tres requisitos. estar emitida en euros, con la máxima calidad crediticia (Triple A) y negociarse en mercados regulados o sistemas organizados de negociación.
- Se establecen tres límites en la composición de la cartera:
  - ✓ La inversión en deuda extranjera no puede superar el 50% del total. Este porcentaje subió al 55% en el primer semestre del 2008<sup>32</sup>.
  - ✓ El peso de un mismo activo no puede superar el 10% (en relación con el saldo vivo nominal del mismo). Este porcentaje subió al 12,5% en el primer semestre del 2008.
  - ✓ El porcentaje anterior se reduce al 8,5%, en el caso de la Deuda del Tesoro Español en circulación. En el primer semestre de 2008, se estableció un valor más alto (el 9%).
- Aunque la normativa contempla la posibilidad de enajenar activos, nunca desde su creación se ha previsto la misma. Se realiza una gestión “al vencimiento”.

---

<sup>29</sup> Del total de activos la Deuda española representaba ese año el 95,20% del total, y la del resto de países sólo el 4,80%.

<sup>30</sup> Publicados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actualmente Trabajo e Inmigración) desde el año 2006.

<sup>31</sup> Salvo pequeñas variaciones en los límites cuantitativos, como veremos.

<sup>32</sup> Últimos criterios de inversión publicados.

- Se tiene en cuenta el horizonte temporal del Fondo (previsión de los flujos futuros de entrada y la necesidad de disposición de fondos para cubrir las pensiones contributivas).
- La duración modificada del Fondo se ha situado entre el 3,5 y el 5, con una estructura de vencimientos equilibrada que evite concentraciones excesivas en vencimientos por plazos.
- Se priman las compras de referencia benchmark en la cartera.

Tal y como puede apreciarse, los únicos cambios que se han producido en los criterios de inversión, desde su publicación en 2006, se han concretado en los límites cuantitativos de la composición de la cartera: porcentaje máximo de deuda extranjera/mínimo deuda española y peso de un activo en relación al saldo vivo nominal del mismo. Estos cambios han sido fruto, entre otros aspectos, de los condicionantes del mercado de la Deuda española. De forma que, en el año 2007, el propio Banco de España aconsejó a los responsables de la Seguridad Social que diversificaran la colocación de sus activos en el exterior para evitar distorsiones sobre el bono español, puesto que las presiones que ejercía la adquisición de nuestra Deuda por parte del Fondo elevaban su precio por el exceso de demanda.

Sin embargo, la crisis financiera internacional y las restricciones de crédito han modificado esa situación. Ahora el Estado español tiene que acudir a los mercados con importantes volúmenes de emisión de Deuda, ante el desbordamiento del déficit público derivado de la recesión económica y de las medidas anticrisis adoptadas por el Gobierno. Las previsiones del Gobierno en este sentido apuntan a un aumento de la Deuda, con respecto al PIB, que se cifra en pasar de niveles por debajo del 40% del PIB a niveles en el entorno del 50% e incluso superiores (47,3% en 2009, 51,6% en 2010 y 53,7% en 2011).

Por ello, está previsto que en el año 2009, el Fondo de Reserva priorice la inversión en Deuda Pública española frente a la extranjera<sup>33</sup>. Esta nueva estrategia de inversión se justifica, por los responsables gubernamentales, atendiendo a tres razones:

1. La primera es que la financiación del Estado, en esta época de recesión, “es un objetivo de política económica, y lo razonable es que las instituciones españolas financien deuda española”.

---

<sup>33</sup> La Deuda Pública española pasaría a representar al menos el 60% de la cartera, frente al 40% e la extranjera.

2. En segundo lugar, “no tiene sentido comprar ahora deuda de Alemania, Francia y Holanda porque, además, se daría la paradoja de que, en esta situación crítica, para la economía de la UE, España estaría financiando el crecimiento de países más desarrollados”.
3. En tercer lugar, la adquisición de activos de Alemania, Francia y Holanda “saldría más caro y con menor rentabilidad”. Esto se debe a que la solvencia de estos tres países en los mercados de deuda es más elevada que la de España, ofrecen más seguridad al inversor extranjero y, por lo tanto, no tienen tanta necesidad de competir en términos de rentabilidad.

En definitiva, detrás de este cambio de estrategia se encuentran dos motivos: la mayor necesidad de endeudamiento del Reino de España y la mayor rentabilidad, en términos comparativos de la misma. En este sentido, hay que destacar que la mayor rentabilidad que ofrece actualmente la deuda española, con respecto a países como Alemania, Francia y Holanda (en los que había invertido el Fondo), se debe a que estos tres países tienen la máxima solvencia crediticia (todos con calificación máxima de AAA) y, por lo tanto, no deben elevar el tipo de interés que pagan por la deuda que emiten. Mientras que la [rebaja de la calidad de los bonos y obligaciones españoles](#) (de AAA a AA+), realizada por la agencia de calificación Standard & Poor’s a principios de año 2009, obliga al Tesoro a elevar la rentabilidad que ofrece a los compradores para que éstos sigan adquiriendo títulos a pesar de que ha aumentado el riesgo de impago del Estado español<sup>34</sup>. Esta rebaja en la calificación crediticia del Reino de España se justifica, por parte de los responsables de Standard & Poor’s atendiendo a “la debilidad estructural de la economía española” que se prevé que registre un deterioro muy brusco de sus finanzas públicas (con aumento de su necesidad de financiación y de su endeudamiento) derivado del importantísimo deterioro de sus tasas de actividad y empleo. Entre los problemas a resolver de nuestra economía se señalan: el “insostenible déficit exterior (10% del PIB), la falta de flexibilidad de nuestros mercados (especialmente el laboral) y la ausencia a corto/medio de plazo de sectores que

---

<sup>34</sup> A pesar de la rebaja, a la calificación actual AA+ , la calidad crediticia de España sigue siendo muy sólida y dicho rating supone una probabilidad de impago reducida.

releven al sector inmobiliario como motores del crecimiento; lo que redunda en una reducción de nuestras posibilidades de crecimiento potencial.

### 3.2.3.b. *Gestión financiera del Fondo de Reserva*<sup>35</sup>

La gestión financiera del Fondo se rige por los siguientes parámetros:

1. La gestión del Fondo se efectuará por la Tesorería General de la Seguridad Social, a la que se le atribuyen expresamente los siguientes cometidos:
  - ✓ La tramitación y resolución de los expedientes derivados de las operaciones de dotación y materialización del Fondo.
  - ✓ La formalización, en nombre de la Seguridad Social, de dichos actos.
  - ✓ Tendrá la condición de titular de cuentas en el mercado de deuda pública en anotaciones, así como en cualquier otro mercado o sistema que determine el Comité de Gestión.
  - ✓ Mantendrá en el Banco de España una cuenta afecta exclusivamente al Fondo de Reserva, en la que se realizarán las materializaciones iniciales de las dotaciones del Fondo y que servirá de instrumento para las operaciones de adquisición de activos y demás actuaciones financieras de dicho Fondo.
2. Las dotaciones efectivas al Fondo de Reserva, de los excedentes de la Seguridad Social, su materialización inicial, así como la disposición de dicho Fondo siguen siendo acordadas por el Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo e Inmigración y de Economía y Hacienda.
3. Las materializaciones posteriores de adquisición de activos, al igual que la enajenación, reinversión y cualquier otra operación sobre los activos financieros del Fondo de Reserva distintas a las mencionadas anteriormente, se aprueban (tras la reforma) por el Comité de Gestión del Fondo de Reserva de la Seguridad Social a propuesta de la

---

<sup>35</sup> Su desarrollo reglamentario ha sido objeto de reforma reciente, mediante el Real Decreto 1978/2008, de 28 de noviembre, que modifica el artículo 4 del Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero, donde se recogía este aspecto.

Comisión Asesora de Inversiones del Fondo y de acuerdo con criterios de seguridad, rentabilidad y diversificación.

4. El Comité de Gestión, anualmente y coincidiendo con la fecha de remisión al Gobierno para su presentación a las Cortes Generales del informe sobre la evolución y composición del Fondo de Reserva, dará cuenta al Consejo de Ministros de estas operaciones; lo que constituye una novedad introducida a raíz de la reforma.
5. Los importes obtenidos de las disposiciones de los activos del Fondo se destinarán exclusivamente bien a la reinversión en otros activos emitidos por las personas jurídicas públicas que reúnan las condiciones previstas en la normativa del Fondo, o bien directamente a la financiación de las pensiones de carácter contributivo de la Seguridad Social y demás gastos necesarios para su gestión en el supuesto de déficit estructural (ver el apartado específico en este estudio relativo a la disposición de activos del Fondo).

### **3.2.4. Distribución y rentabilidad de los activos del Fondo. Periodo 2000-2008**

#### *3.2.4.a. Materialización. Periodo 2000-2008*

En este apartado se describe la materialización de los recursos del Fondo de Reserva y su evolución desde su creación hasta el último año con información disponible, atendiendo a distintos criterios. En todas las Tablas y Gráficos se refleja la valoración a precio de adquisición de los activos.

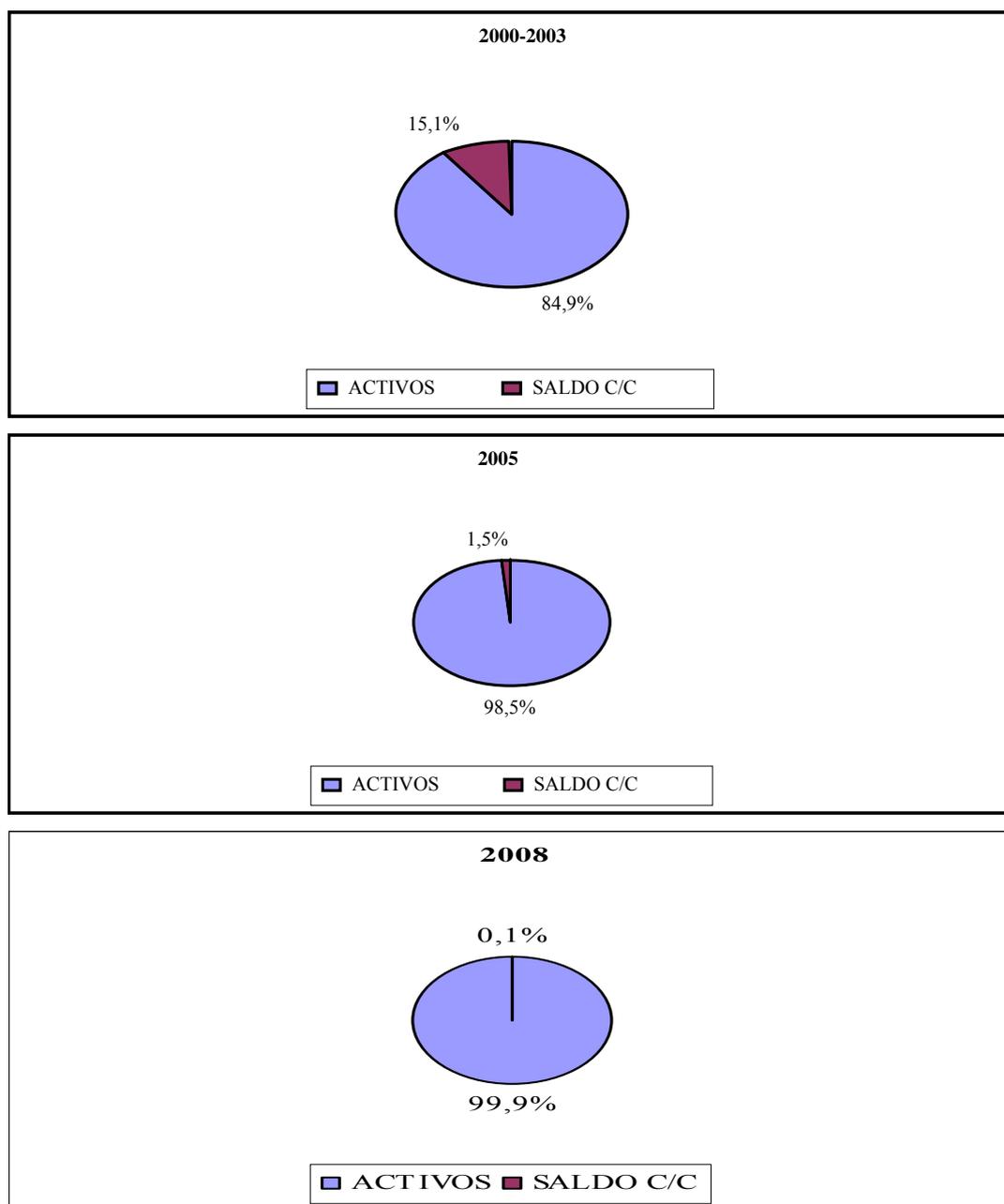
#### 3.2.4.a.1. Estructura entre tesorería y activos

En el Gráfico 3.2 se muestra la distribución entre activos financieros y saldo en cuenta corriente<sup>36</sup> de los recursos del Fondo. En él se aprecia que el saldo en la cuenta corriente abierta en el Banco de España ha experimentado una evolución decreciente, pasando de porcentajes medios en torno al 15% en los primeros años de vigencia del Fondo a niveles significativamente inferiores en el último año disponible, el 0,1% en el año 2008.

---

<sup>36</sup> Sin incluir los intereses devengados y no cobrados por la cuenta corriente, a 31 de diciembre del año correspondiente.

**Gráfico 3.2. Materialización del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Anuales del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (varios años), Informe del Tribunal de Cuentas (2005) e información suministrada por la coordinadora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Una vez más, el Tribunal de Cuentas destacaba en su informe que el criterio aplicado con respecto al mantenimiento de recursos del Fondo en la cuenta corriente del Banco de España no había seguido una política constante durante el periodo 2000-2003, a pesar de

que se establecía como criterio general “dejar en la cuenta corriente unos saldos mínimos”. De hecho, el porcentaje variaba sensiblemente y se situaba, como media durante el periodo analizado, en el 15%.

Esta situación, según el propio Tribunal, había redundado en “una pérdida de la rentabilidad” obtenida por el Fondo, y recomendaba “aplicar una política de reducción al mínimo del volumen de fondos mantenidos en la cuenta corriente del Fondo de Reserva”. Una recomendación que se ha seguido, a la luz de los últimos datos disponibles.

### 3.2.4.a.2. Composición de la cartera por plazos

La cartera de activos, limitados a Deuda Pública, presenta la siguiente distribución atendiendo a los plazos de dichos activos.

**Tabla 3.3. Evolución de la cartera de activos del Fondo de Reserva (porcentajes del total; situación a 31 de diciembre de cada año)**

	<b>Corto plazo</b>	<b>3 años</b>	<b>5 años</b>	<b>10 o más años</b>
<b>2000</b>	10%	25%	55%	10%
<b>2001</b>	10%	25%	55%	10%
<b>2002</b>	6%	34%	24%	36%
<b>2003</b>	1%	45%	20%	34%
<b>2004</b>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>2005</b>	14%	35%	27%	23%
<b>2006</b>	8%	48%	28%	16%
<b>2007</b>	14%	36%	23%	27%
<b>2008</b>	14%	34%	24%	28%

Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Anuales del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, Informe del Tribunal de Cuentas (2005) e información suministrada por la coordinadora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Tal y como puede apreciarse en la Tabla 3.3., entre 2000 y 2003 la composición de la cartera del Fondo se concentraba de forma mayoritaria en el largo plazo (5 años y más), que representaba entre el 65% y el 55% del total. Sin embargo, ese porcentaje va disminuyendo, de forma que en el periodo 2005-2007 su importancia baja hasta situarse en el entorno del 50%. En contraste, las inversiones a corto y medio plazo (3 años o menos) han ido ganado participación pasando de niveles que suponían un 35% del total a situarse

en el 50% en los últimos años de referencia. Ello implica un equilibrio entre el corto/medio plazo y el medio/largo plazo en la cartera del Fondo en el último año de referencia.

El descenso de los activos a largo plazo es fruto de una disminución muy significativa del peso específico del tramo de los 5 años que pierden a lo largo del periodo su preeminencia en la composición de la cartera (pasan de niveles del 55% al entorno del 25%). Los activos de 10 o más años, por su parte, aumentan su peso del 10% al 28% (con importantes oscilaciones a lo largo del periodo de referencia).

El aumento de los activos a corto y medio plazo se debe fundamentalmente al avance del tramo de 3 años, que pasa a convertirse en el activo con mayor peso específico dentro de la cartera, con valores que vienen oscilando entre el 45% y el 35% del total (desde el año 2002).

Esta redistribución por plazos de la cartera de activos del Fondo, con predominio del tramo a 3 años, se produce, tal y como explican los órganos de gestión del Fondo, atendiendo al equilibrio entre los principios de rentabilidad, riesgo y liquidez por los que debe regirse la gestión financiera del Fondo. Sin embargo, contrasta con el hecho de que, atendiendo a la finalidad del Fondo, el horizonte temporal en el que se prevé la necesidad de disponer de los recursos del Fondo (por déficit del Sistema) se ha ido alejando en el tiempo: pasando de los 5 años previstos a principios de los 90, a los 10 e incluso 15 años que se han ido apuntando estimaciones posteriores.

#### 3.2.4.a.3. Composición de la cartera por países

Tal y como se ha comentado en el apartado 3.2.3.a, hasta el año 2004 los órganos responsables de la gestión del Fondo establecieron que los activos en los que se materializara la inversión fueran exclusivamente títulos de Deuda Pública española y sólo, a partir del año 2004, se decide ampliar a la Deuda emitida por otros Estados soberanos (Alemania, Francia y Países Bajos).

De forma que, tal y como muestra la Tabla 3.4., la composición de la cartera fue 100% nacional hasta el año 2003 y en el año 2004 se inicia la inversión en Deuda extranjera con

un tímido 5%. Esta parte de la cartera ha ido registrando un aumento paulatino, en línea con los criterios de inversión fijados por el Comité de Gestión (ver apartado 3.2.3.a), hasta situarse en el 49% del total; si bien, se produce una disminución en el año 2008 hasta niveles cercanos al 44%.

**Tabla 3.4. Composición nacional/ extranjera de la cartera de activos (porcentajes del total; situación a 31 de diciembre de cada año)**

	<b>Deuda Española</b>	<b>Deuda Extranjera</b>
<b>2000-03</b>	100%	0%
<b>2004</b>	95%	5%
<b>2005</b>	79%	21%
<b>2006</b>	55%	45%
<b>2007</b>	51%	49%
<b>2008</b>	56,4%	43,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Anuales del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (varios años), Informe del Tribunal de Cuentas (2005) e información suministrada por la coordinadora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

El efecto combinado de la aplicación del criterio de inversión exclusiva en Deuda Pública española, los importantes aumentos en las dotaciones al Fondo y la relativa estabilidad de las emisiones de Deuda del Estado español en el periodo 2000-2003, supuso un incremento sustancial del porcentaje de deuda pública del Estado español en poder del Fondo de Reserva, con lo que el grado de concentración de la Deuda<sup>37</sup> aumentó de forma significativa<sup>38</sup>.

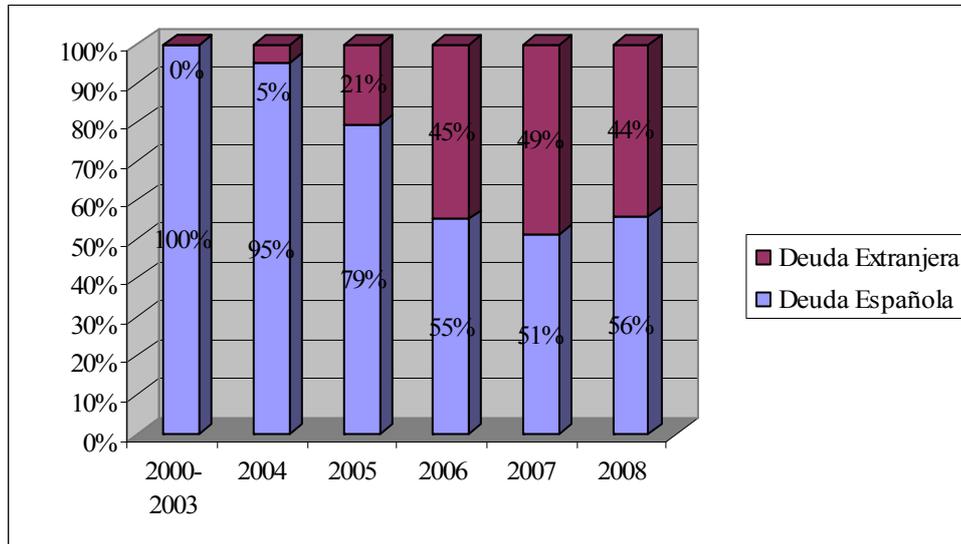
Teniendo en cuenta que ese aumento continuo de la concentración de la deuda pública española en el Fondo podía ser contrario a un principio fundamental en la gestión de Fondo (la diversificación de las inversiones del Fondo, evitando concentraciones en una misma referencia que puedan distorsionar el mercado secundario de la misma) y coincidiendo con la calificación de nuestra Deuda con la de máxima solvencia crediticia (Triple A) por las agencias de rating (ver apartado 3.2.3.a) los responsables en la gestión del fondo amplían el abanico de Deuda Pública en la que se podía invertir. De esta forma España, Alemania, Francia y los Países Bajos (todos ellos con el denominador común de Deuda emitida en euros, con máxima calidad crediticia y negociada en mercados regulados o sistemas

<sup>37</sup> Expresado como el cociente entre la Deuda viva emitida por el Estado español y la inversión en dicho activo del Fondo de Reserva.

<sup>38</sup> Del 0,1% en 2000 a más del 3% en 2003 y previsión de superar el 5% en 2004.

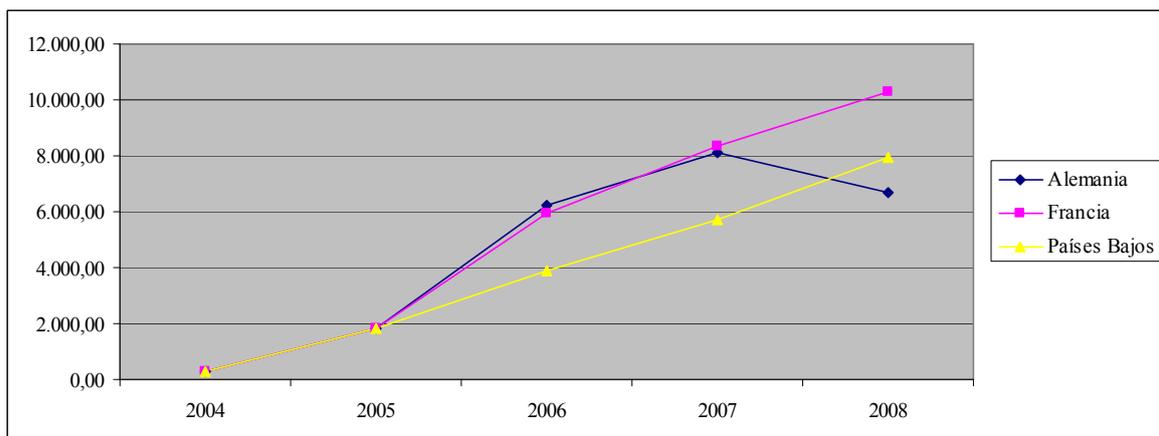
organizados de negociación) pasan a conformar el núcleo de potenciales inversiones del Fondo.

**Gráfico 3.3. Desglose de la cartera del Fondo por nacionalidad (porcentajes)**



El desglose y la evolución, para cada una de estas nuevas zonas, se muestran en el Gráfico 3.4 y la Tabla 3.5.

**Gráfico 3.4. Desglose de la cartera del Fondo por nacionalidad (millones de euros)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Anuales del Fondo de Reserva de la Seguridad Social e información suministrada por la coordinadora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

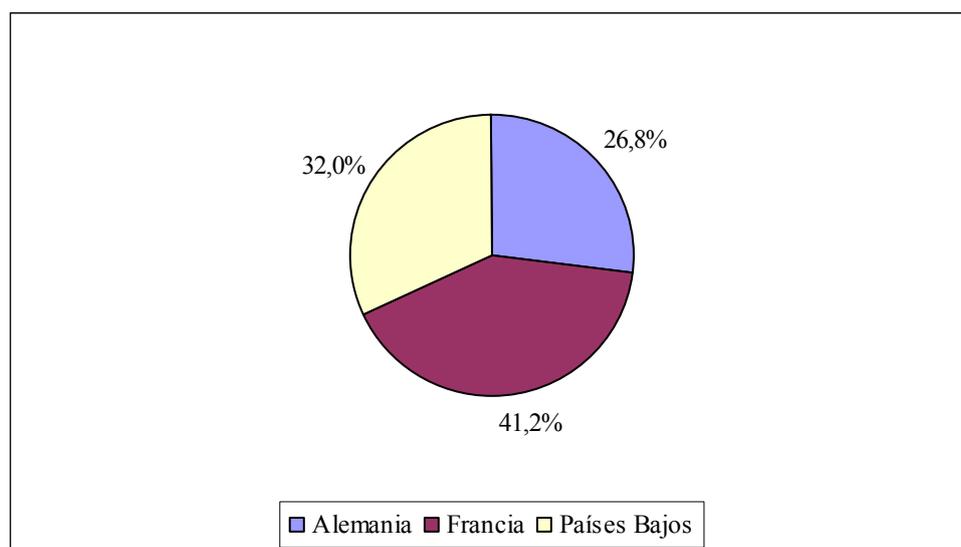
**Tabla 3.5. Desglose por zonas de la cartera de activos extranjera (porcentajes del total; situación a 31 de diciembre de cada año)**

	<b>Alemania</b>	<b>Francia</b>	<b>Países Bajos</b>
<b>2004</b>	34,3%	34,3%	31,4%
<b>2005</b>	33,1%	33,7%	33,2%
<b>2006</b>	38,6%	37,1%	24,3%
<b>2007</b>	36,5%	37,7%	25,8%
<b>2008</b>	26,8%	41,2%	32,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Anuales del Fondo de Reserva de la Seguridad Social e información suministrada por la coordinadora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Tal y como puede apreciarse en el Cuadro 3.5. y en los Gráficos 3.4. y 3.5., la inversión se ha distribuido de forma equilibrada entre esas tres zonas geográficas a lo largo del periodo analizado. No obstante, se observa un predominio de Francia y Alemania (con una media en torno al 35%) frente a los Países Bajos (con una media del 28%).

**Gráfico 3.5. Desglose de la cartera del Fondo por nacionalidad. Año 2008**



La información disponible para el año 2008 refleja a una disminución de la deuda alemana en virtud, fundamentalmente, de su menor rentabilidad en términos relativos, de manera que los porcentajes se sitúan en 26,8% Alemania, 41,2% Francia y 32% Países Bajos.

### 3.2.4.b. Rentabilidad. Periodo 2000-2008

El total de rendimientos acumulados y generados por el Fondo, desde su creación en el año 2000, asciende a 6.553 millones de euros (2008), lo que representa el 11% de los recursos totales del Fondo.

La evolución experimentada, en términos de rentabilidad, por el Fondo de Reserva se resume en la Tabla 3.6. y el Gráfico 3.6.

**Tabla 3.6. Rentabilidad del Fondo de Reserva  
(porcentajes)**

	<b>T.I.R.<sup>39</sup>.</b>	<b>Rentabilidad C/C</b>	<b>Rentabilidad acumulada<sup>40</sup></b>
<b>2000</b>	4,78	4,78	3,37
<b>2001</b>	4,44	4,32	6,04
<b>2002</b>	4,35	3,27	5,89
<b>2003</b>	3,81	2,31	5,18
<b>2004</b>	3,60	2,02	5,18
<b>2005</b>	3,37	2,02	4,92
<b>2006</b>	3,51	2,77	4,21
<b>2007</b>	3,75	3,79	3,99
<b>2008</b>	3,94	3,79	4,6

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Anual del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (2007) e información suministrada por la coordinadora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Tal y como se pone de manifiesto, en términos de rentabilidad acumulada, la rentabilidad de los recursos del Fondo ha experimentado una evolución decreciente a lo largo de todo el periodo considerado, con un repunte en el último año de referencia (2008). Así, se pasa de una rentabilidad cercana al 6% en 2003 a un 4% en 2007, para subir al 4,6% en 2008.

Si se toma como indicador la Tasa Interna de Rendimiento (TIR), en general menor a la rentabilidad acumulada pero más adecuada si se mantiene una política de “cartera al vencimiento” como la desarrollada por el Fondo, se observa que su evolución no es continua. Efectivamente, aunque registra un descenso entre 2000 y 2005 (del 4,8% al

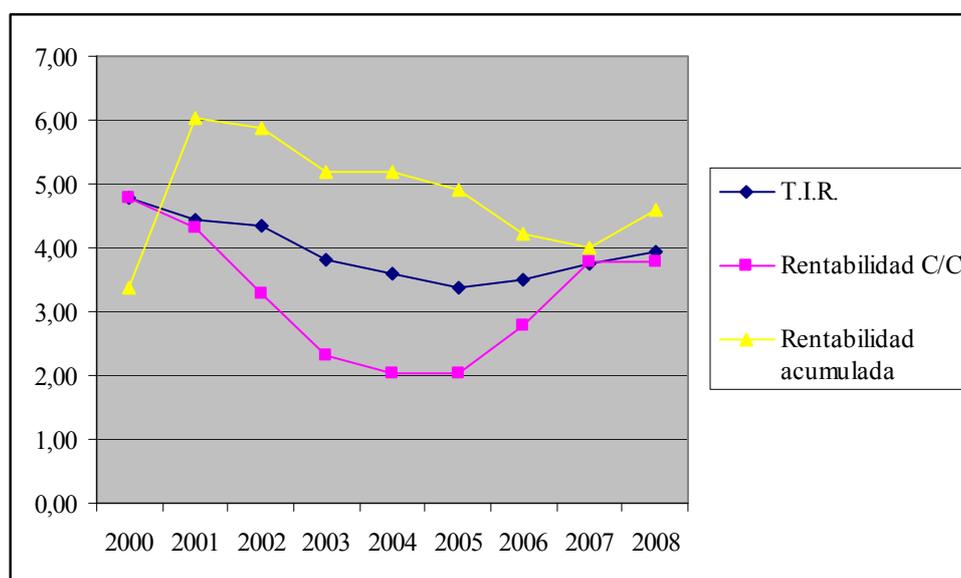
<sup>39</sup> T.I.R. (a vencimiento) Activos de renta fija.

<sup>40</sup> Rentabilidad acumulada (a precio de mercado).

3,4%) éste se interrumpe a partir del año 2004, para experimentar una ligera recuperación en los tres últimos años (2006, 2007 y 2008) hasta situarse en un nivel del 3,94%.

La rentabilidad de la cuenta corriente mantenida en el Banco de España experimenta un perfil totalmente paralelo al anterior. Así, mientras desciende desde niveles del 4,8% al 2%, entre 2000 y 2005, experimenta un importante repunte a partir de esa fecha, hasta situarse en el 3,79% en 2008.

**Gráfico 3.6. Evolución de la rentabilidad del Fondo de Reserva (porcentajes)**



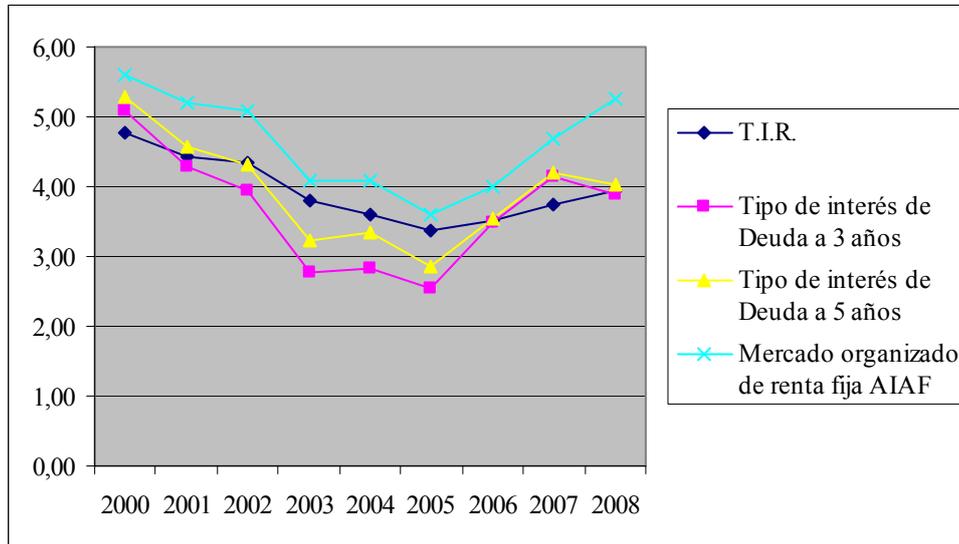
A lo largo del periodo se observa una cierta convergencia de los tres indicadores de rentabilidad, utilizados en los Informes sobre el Fondo de Reserva, en el entorno del 4%.

Si comparamos la TIR de los recursos del Fondo con el tipo de interés medio de la Deuda del Estado español a 3 y 5 años<sup>41</sup> (los plazos en que se han concentrado los recursos del Fondo) y con el tipo de interés del mercado organizado de renta fija IAIAF (a más de dos años), se observa claramente que la rentabilidad del Fondo se mueve en la misma dirección y se sitúa, como es lógico, en el entorno (ligeramente por encima o por debajo de la Deuda pública de referencia). Mientras que a lo largo de todo el periodo 2000-2008 su

<sup>41</sup> Mercado secundario (rendimiento medio).

rentabilidad se mantiene siempre por debajo del tipo de interés del mercado de renta fija IAIAF (con una diferencia media que se sitúa en 0,7 puntos) -véase Gráfico 3.7.-.

**Gráfico 3.7. Evolución de la rentabilidad comparada del Fondo de Reserva (porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Precisamente, uno de los aspectos más controvertidos en la evolución del Fondo de Reserva radica en la rentabilidad del mismo y “las oportunidades perdidas como consecuencia de su gestión”. En este sentido, el informe del Tribunal de Cuentas (2005), al que se viene haciendo referencia a lo largo de este estudio, fue especialmente crítico.

El Tribunal calificaba la gestión realizada con los recursos del Fondo como una “gestión pasiva” y consideraba que había impedido “que se aprovechen las oportunidades de inversión que puede ofrecer el mercado secundario”, obteniendo así una rentabilidad baja en términos relativos. Esta situación había sido fruto, según el Tribunal, de varios factores entre los que destacaba dos: que un órgano colegiado, con actuaciones no permanentes en el mercado haya sido el encargado de adoptar las decisiones de inversión y la falta de recursos humanos. Se mencionan expresamente los elevados importes no invertidos y mantenidos como saldos en tesorería, una cartera “a vencimiento” (que impide realizar operaciones de desinversión-reinversión) y un plazo de vencimiento inferior al del

horizonte temporal en que se prevé la necesidad de emplear los recursos del Fondo (3,2 años frente a 10 años).

Por todo ello, valoraba la necesidad de realizar una gestión más activa mediante la creación de una unidad especializada (que esté permanentemente en el mercado), la posibilidad de invertir los recursos del Fondo en otro tipo de activos (no sólo en Deuda del Estado español) o la de rentabilizar los recursos del Fondos al margen del mercado<sup>42</sup>.

Sólo la última de las sugerencias del Tribunal ha sido ya puesta en práctica por los gestores del Fondo, puesto que a partir del 2005, mediante acuerdo entre la Tesorería General de la Seguridad Social y el Banco de España, la cuenta corriente que estaba siendo remunerada al 2% empezó a remunerarse a un tipo superior, de acuerdo al Eonia<sup>43</sup> día a día (un indicador frecuente en el ámbito financiero) menos 7 puntos básicos.

Las otras dos sugerencias -unidad de gestión especializada permanentemente en el mercado y posibilidad de invertir los recursos del Fondo en otro tipo de activos- se recogían, tal y como hemos comentado en el apartado 3.1, en el decaído Proyecto de Ley de Reforma de la Regulación del Fondo del año 2007. Precisamente, fueron éstos los aspectos más polémicos y controvertidos puesto que se planteaban, junto a una reordenación de los órganos de gestión, dos cambios muy importantes:

- El primero consistía en un cambio en el modelo de gestión, al introducir la posibilidad de externalizar la gestión de una parte del activo del Fondo (se habilitaba para contratar con terceros, especializados en la gestión de activos, la gestión de parte del Fondo, mediante el correspondiente concurso público).
- El segundo planteaba la flexibilización en los criterios de inversión en activos, de modo que la inversión ya no se limitaría a títulos de renta fija emitidos por personas jurídicas públicas, sino que admitía la posibilidad de invertir en otro

---

<sup>42</sup> En este sentido el Tribunal sugería “la posibilidad de negociar directamente con el Banco de España el mantenimiento de determinado saldos medios anuales en cuenta corriente a tipos de interés superiores a los que actualmente se vienen aplicando a estos saldos, o la negociación directa de operaciones para la inversión de los recursos del Fondo con el ICO o con otros organismos o sociedades públicas española o comunitarias.

<sup>43</sup> Siendo el Eonia la media del tipo de interés efectivo vigente en el mercado interbancario del euro a 1 día.

tipo de activos (valores de renta fija emitidos por entidades privadas, acciones, derivados...), garantizando los principios de seguridad y diversificación de riesgos.

La concreción de límites respecto al porcentaje máximo de externalización de la gestión, inversión en acciones, derivados... se posponía al desarrollo reglamentario (en el que según la información disponible el Gobierno ya estaba trabajando). Los responsables gubernamentales hacían referencia, en sus declaraciones a los medios, a límites en el entorno del 10% del total de inversiones del Fondo<sup>44</sup>.

Aunque esta propuesta no prosperó, a luz de la evolución de los mercados de renta variable en el año 2008, se podría realizar un ejercicio de aproximación a la pérdida que se habría derivado para los recursos del Fondo de este tipo de inversión.

Así, si se hubiera invertido el 10% de los recursos del Fondo (más de 5.700 millones de euros en 2008<sup>45</sup>), sólo en un ejercicio se podría haber registrado una pérdida del -21%<sup>46</sup>, lo que implicaría detraer casi 1.200 millones de euros de los recursos del Fondo. De ahí que el planteamiento de invertir en renta variable, al tratarse de fondos públicos con una finalidad muy concreta, deba tomarse con suma cautela, asumiendo el riesgo propio de la renta variable. De hecho, por ejemplo, las Mutuas de Accidentes de Trabajo tienen muy limitadas sus posibilidades de inversión por una experiencia negativa en su gestión financiera pasada, que se vieron obligadas a compensar con su Patrimonio Histórico. Como acertadamente señala A. de Guindos (2008):

*“No obstante la preocupación que sienten los gestores actuales del fondo de reserva por buscar nuevas posibilidades para la inversión de sus recursos, alentada posiblemente por la busca de una mayor rentabilidad, no debe descuidar*

---

<sup>44</sup> La información en la prensa nacional llegó a hacer referencia a porcentajes cercanos al 30%, por comparación con aquellos países que realizaban una política inversora de este carácter (Francia (46%), Noruega (42%), Suecia (60%) e Irlanda 79%).

<sup>45</sup> Las dotaciones susceptibles de inversión a lo largo del ejercicio 2008, previstas en el Informe anual del año 2007, ascendían a un total que superaba los 15.000 millones de euros.

<sup>46</sup> Pérdida media anual registrada en 2008 en los índices de cotización siguientes: Madrid (Índice General e IBEX 35), Unión Económica y Monetaria (Euros Stoxx 50), París (CAC 40), Frankfurt (DAX XETRA), Londres (FTSE 100) y Estados Unidos (Dow Jones).

*el control de las tasas de variación de la recaudación y de los pagos de prestaciones.*

*La atención a la evolución de estas tasas y en su caso el proceso de corrección de las mismas que corresponde al ámbito de la economía política, es tarea más importante para la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social que la inversión con riesgo de los recursos del fondo de reserva”.*

### **3.2.5. Evolución general del Fondo de Reserva. Periodo 2000-2008**

La evolución experimentada por el Fondo en términos de dotaciones y rendimientos acumulados se presenta en la Tabla 3.7. y el Gráfico 3.8. Ambos ponen claramente de manifiesto el crecimiento exponencial que han experimentado los recursos del Fondo, que han pasado de 604 millones de euros en el año 2000 a más de 57.223 millones de euros en el año 2008. Esta cantidad representa el 5,2% del PIB<sup>47</sup> y equivale a nueve mensualidades de nómina de pensiones.

Este crecimiento del Fondo implica multiplicar casi por 95 el importe inicial y registrar una tasa de crecimiento medio anual 92%. La mayor parte de los recursos proceden de las dotaciones efectuadas (representan el 89% del total), mientras que el restante 11% corresponde a los rendimientos generados.

A su vez, las dotaciones que han nutrido la parte fundamental de los recursos han sido, como se ha comentado en el epígrafe correspondiente, las acordadas por el Consejo de Ministros. Conviene resaltar que las previsiones efectuadas con cargo al Presupuesto General del Estado del año 2009 (en torno a 8.000 millones de euros), que ya suponían una reducción del 15% con respecto a las realizadas en el ejercicio anterior, serán difícilmente realizables. Los significativos recortes a la baja que se han producido en el cuadro macroeconómico en el que se basaron las mismas apuntan a que dichas aportaciones pueden situarse en el entorno de los 2.000 millones de euros (véase apartado relativo a dotaciones).

---

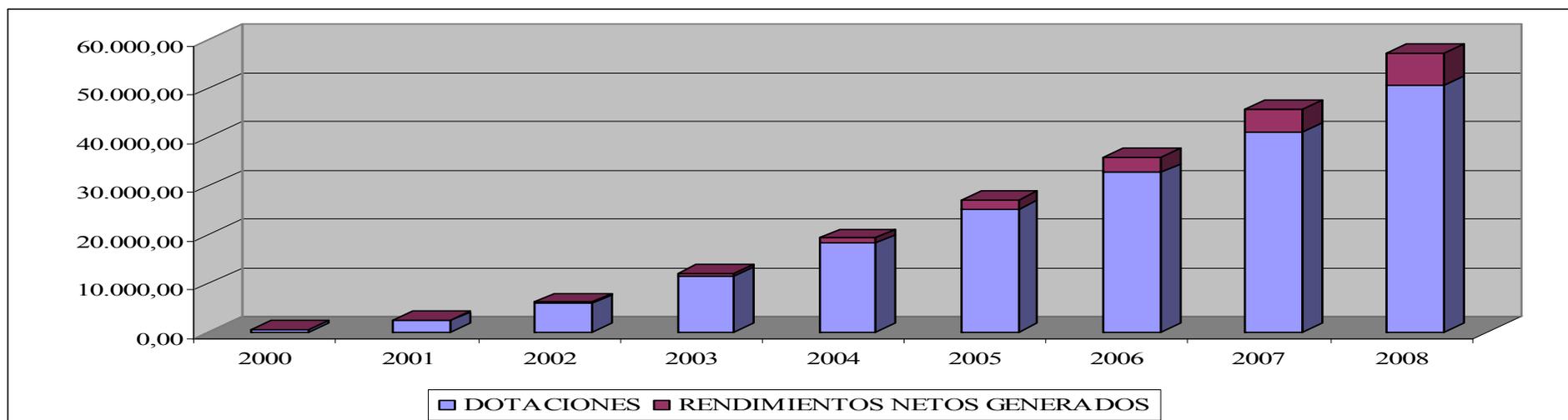
<sup>47</sup> El dato de PIB (1.095.163 millones de euros) tomado del INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2000. Cuarto trimestre de 2008.*

**Tabla 3.7. Evolución de los recursos acumulados del Fondo de Reserva**  
(millones de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>DOTACIONES</b>	601,01	2.404,05	5.979,05	11.472,92	18.193,05	25.198,38	32.739,84	41.150,10	50.670,06
Acuerdo Consejo Ministros	601,01	2.404,05	5.979,05	11.472,92	18.172,92	25.172,92	32.672,92	40.972,92	50.372,92
Exceso Excedentes MATEPSS					20,13	25,46	66,92	177,18	297,14
<b>RENDIMIENTOS NETOS GENERADOS</b>									
Rendimientos generados	2,78	28,98	189,62	551,97	1.137,35	1.986,59	3.139,41	4.565,89	6.553,12
Ajustes por amortización de activos				-10,13	-38,12	-78,46	-116,21	-163,03	-234,28
<b>TOTAL</b>	603,79	2.433,03	6.168,67	12.024,89	19.330,40	27.184,97	35.879,25	45.715,99	57.223,18

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (varios años) e información suministrada por la coordinadora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

**Gráfico 3.8. Evolución de los recursos acumulados del Fondo de Reserva**  
En millones de euros



### 3.2.6. Disposición de activos del Fondo de Reserva

La disposición de los activos del Fondo viene limitada por dos condiciones: sólo puede destinarse a pensiones contributivas y únicamente en situaciones de déficit estructural. En concreto, la normativa del Fondo restringe la disposición de sus activos en los siguientes términos:

1. Única y exclusivamente puede destinarse a financiar las pensiones contributivas y los gastos a ellas asociados.
2. Sólo en caso de situaciones de déficit estructural por operaciones no financieras del Sistema de la Seguridad Social. Dicho déficit estructural se produce si se da alguna de las circunstancias siguientes:
  - Si la suma de los dos excedentes de los que se nutre el Fondo<sup>48</sup> arroja un resultado negativo durante tres semestres consecutivos y éstos, además, dan lugar a un ejercicio anual también negativo.
  - Si tras un ejercicio liquidado con resultado negativo en los excedentes de los que se nutre el Fondo, la previsión de liquidación del siguiente ejercicio<sup>49</sup> fuera también negativa y la suma de ambos resultados negativos superara en más del 3% el crédito presupuestario aprobado, en ese ejercicio, para pensiones contributivas y los demás gastos necesarios para su gestión.

Además, dicha disposición de fondos, precisa la autorización previa del Consejo de Ministros a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo e Inmigración y de Economía y Hacienda.

---

<sup>48</sup> Excedente presupuestario de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y exceso de excedentes de las MATEPSS.

<sup>49</sup> Realizada una vez transcurrido el primer semestre del mismo.

### **3.2.7. Otros aspectos relevantes: Órganos del Fondo y Deudas de la Seguridad Social**

#### *3.2.7.a. Órganos del Fondo*

A partir de Ley Reguladora del Fondo de Reserva se crean una serie de Órganos cuyas funciones y composición se sintetizan en la Tabla 3.8.

**Tabla 3.8. Órganos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social**

	<b>COMITÉ DE GESTIÓN</b>	<b>COMISIÓN ASESORA</b>	<b>COMISIÓN DE SEGUIMIENTO</b>
<b>FINALIDAD</b>	El <u>superior asesoramiento, control y ordenación</u> de la gestión económica del Fondo	El <u>asesoramiento del Comité de Gestión</u> <sup>50</sup>	<u>Conocer la evolución del Fondo</u>
<b>COMPOSICIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretario de Estado de la Seguridad Social <b>(Presidente)</b></li> <li>- Secretario de Estado de Economía <b>(Vicepresidente primero)</b></li> <li>- Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos <b>(Vicepresidente segundo)</b></li> <li>- Dir. Gral. de la TGSS</li> <li>- Dir. Gral. del Tesoro y Política Financ.</li> <li>- Dir. Gral. de Política Económica</li> <li>- Interventor Gral. de la Seguridad Social</li> </ul> <p><b>(Secretario:</b> Subd. Gral. de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva de la TGSS. Sin voz ni voto)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretario de Estado de Economía <b>(Presidente)</b></li> <li>- Dir. Gral. de la TGSS</li> <li>- Dir. Gral. del Tesoro y Política Financ.</li> <li>- Dir. Gral. de Política Económica</li> <li>- Interventor Gral. de la Seguridad Social</li> </ul> <p><b>(Secretario:</b> Subd. Gral. de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva de la TGSS. Con voz y sin voto)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretario de Estado de la Seguridad Social <b>(Presidente)</b></li> <li>- 3 representantes del Mº de Trabajo y Asuntos Sociales (ahora Trabajo e Inmigración)</li> <li>- 2 representantes del Mº de Economía y Hacienda</li> <li>- 4 representantes de sindicatos</li> <li>- 4 representantes de organizaciones empresariales</li> </ul> <p><b>(Secretario:</b> Subd. Gral. de Ordenación de Pagos y Gestión del Fondo de Reserva de la TGSS. Sin voz ni voto)</p>
<b>FUNCIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular propuestas de ordenación, asesoramiento y selección de valores para la cartera del Fondo, enajenación de activos financieros del mismo y demás actuaciones que aconsejen los mercados financieros</li> <li>- Control superior de la gestión del Fondo</li> <li>- Decidir los criterios de inversión, calendario e importe de las disposiciones.</li> <li>- Definición de los valores en los que se puede invertir (ámbito geográfico, calidad crediticia, divisas de denominación, grado de liquidez,...)</li> <li>- Elaborar el informe a presentar a las Cortes Generales, sobre evolución y composición del Fondo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asesora en la selección de valores, formulación de propuestas de adquisición de activos y de enajenación, y demás actuaciones financieras del Fondo</li> <li>- Puede formular propuestas de cambio de los criterios establecidos por el Comité de Gestión, que deben ser fundamentadas con arreglo a las circunstancias del mercado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocer semestralmente la evolución y composición del Fondo</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

<sup>50</sup> Tanto en la selección de valores como en la formulación de propuestas de adquisición y enajenación de activos, así como en las demás actuaciones financieras del Fondo.

En línea con las argumentaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en su Informe de fiscalización, el literal de la Ley y su posterior desarrollo reglamentario del año 2004 no identificaban con exactitud el órgano administrativo que tenía la competencia para determinar los activos financieros en los que finalmente se materializarán los recursos del Fondo. En efecto, a los dos comités de gestión contemplados (Comité de Gestión y Comisión Asesora) se les asignan funciones de “asesoramiento” o “formulación de propuestas”, pero no funciones de determinación de inversiones.

Esta falta de identificación que el Tribunal acertadamente consideraba debía ser objeto de regulación, al menos reglamentaria, ha sido resuelta. Así, la reforma introducida en virtud del Real Decreto 1978/2008 asigna al Comité de Gestión la competencia de “aprobar” las *“materializaciones de adquisición de activos del Fondo..., la enajenación, reinversión y cualquier otra operación sobre los activos financieros del Fondo de Reserva”* que no sean competencia del Consejo de Ministros<sup>51</sup>, a propuesta de la Comisión Asesora.

### *3.2.7.b. Deudas de la Seguridad Social*

Entre los aspectos más relevantes, desde el punto de vista económico-financiero, del Informe de fiscalización elaborado por el Tribunal de Cuentas en 2005 se encontraba su referencia a las deudas pendientes que mantenía la Seguridad Social con otros agentes públicos. En concreto, el Tribunal consideraba que las dotaciones al Fondo de Reserva, realizadas entre 2000 y 2003, habían sido posibles gracias a la financiación ajena que ha aportado a la Seguridad Social la Administración General del Estado y no a la existencia de fondos propios, puesto que la Seguridad Social mantiene una deuda con el Estado heredada de los años en que el sistema no podía hacer frente sus pagos.

No obstante, el Tribunal opinaba que dicha deuda debía ser asumida directamente por la propia Administración General del Estado, bien mediante condonación de la misma o bien mediante concesión de la oportuna transferencia a la Seguridad Social. Este criterio se fundamentaba tanto por el origen del endeudamiento de la Seguridad Social (los fondos se concedieron como préstamos y no como transferencias como correspondía por su función

---

<sup>51</sup> Dotaciones efectivas de los excedentes, materialización inicial y disposición por déficit estructural.

económica) como por la conveniencia de que el Fondo de Reserva se enmarque en un contexto de superávit patrimonial.

En concreto, el Tribunal de Cuentas mencionaba una deuda pendiente con el Estado, a 31 de diciembre de 2002, de 17.168 millones de euros<sup>52</sup> y una deuda con el Banco de España, por un importe de 1.409,3 millones de euros. Deudas sobre las que, pese a las reiteradas recomendaciones del Tribunal, “los Gobiernos de la nación no han adoptado... ninguna medida para que la Administración General del Estado pueda reconducir con realismo esta situación y sanear definitivamente la situación patrimonial del Sistema de la Seguridad Social. En lugar de este saneamiento... se ha optado por el aplazamiento de la amortización de los dos préstamos que vencían en el ejercicio 2004”.

Los avances realizados en esta dirección se concretan, tal y como recoge el Informe Anual del Fondo de Reserva 2007 presentado a las Cortes Generales, en la cancelación anticipada del préstamo pendiente con el Banco de España:

*“...en los años 1990 y 1991, había concedido el Banco de España a la Seguridad Social por un valor superior a 1.500 millones de euros para afrontar el enorme incremento de los costes que generaban las prestaciones por desempleo. En 2007, el principal pendiente de amortizar de esta deuda era de 1.000,47 millones de euros, correspondiente a 13 anualidades de 76,96 millones de euros.*

*El 3 de mayo de 2007, el Banco de España calculó el importe definitivo de la deuda si se cancelaba en ese momento en 769.803.938,88 euros, operación que se realizó el 9 de mayo. De esta forma, la Seguridad Social se ha ahorrado 230,67 millones de euros por adelantar a 2007 la cancelación de una deuda con un calendario de anualidades de amortización que finalizaba en 2019.*

Sin embargo, el saneamiento en este ámbito no puede darse por concluido puesto que la Seguridad Social sigue manteniendo pasivos en poder de otras Administraciones Públicas

---

<sup>52</sup> A los que habría que añadir 9.081 millones de euros por otra deuda contraída por la Seguridad Social entre 1992 y 1999 derivada de la financiación de las competencias de asistencia sanitaria y servicios comunes.

por valor de 17.169 millones de euros, tal y como refleja en el Banco de España en su información estadística.

## **4. ANÁLISIS DEL CRECIMIENTO FUTURO DEL GASTO Y DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN**

Este Capítulo persigue como objetivo determinar los factores que condicionan la evolución futura del sistema de pensiones contributivas en España. En primer lugar, se analizan los factores que determinan la evolución futura del gasto y, más concretamente, la evolución del número de pensionistas y de la pensión real media. En segundo lugar, se estudia la evolución de las fuentes de financiación de las pensiones contributiva y, en particular, las cotizaciones sociales.

### **4.1. EVOLUCIÓN FUTURA DEL GASTO EN PENSIONES CONTRIBUTIVAS**

La evolución del gasto en pensiones de jubilación está condicionada tanto por la variación en el número de pensionistas como por la evolución esperada en la prestación real media (pensión real media), aspectos que pasamos a analizar.

#### **4.1.1. Evolución del número de pensionistas**

La evolución del número de pensionistas de jubilación está condicionada por dos factores. El primero se refiere a la evolución de la población que potencialmente puede acceder al sistema de pensiones, que se identifica con la población de 65 y más años<sup>53</sup>. Este factor lo denominamos *factor demográfico* y consideramos que es de carácter exógeno o automático por cuanto su evolución no está condicionada directamente por la política en pensiones.

El segundo factor determinante de la evolución en el número de pensionistas es la *tasa de cobertura* que refleja la relación entre número de beneficiarios perceptores de pensión de jubilación (pensionistas) y población potencialmente beneficiaria. Los cambios en la tasa

---

<sup>53</sup> Aunque existen pensiones de jubilación reconocidas a menores de 65 años, su peso es poco significativo representando el 6,8% frente al 93,2% reconocidas a personas de 65 y más años. No obstante, en este capítulo, la medición de la incidencia demográfica sobre el gasto incluye tanto pensionistas de 65 y más años como pensionistas menores de 65 años.

de cobertura se derivan de medidas discrecionales de política en pensiones orientadas a permitir la entrada de nuevos pensionistas no incluidos en el sistema anteriormente produciéndose un aumento de la tasa de cobertura y del número de pensionistas. Se trata, por tanto, de un factor discrecional.

#### 4.1.1.a) Incidencia de la evolución demográfica en el número de pensionistas de jubilación

El objetivo de este epígrafe es cuantificar el incremento en el número de pensiones de jubilación debido exclusivamente a la evolución demográfica. Las proyecciones demográficas que hemos utilizado se refieren a la última publicación del Instituto Nacional de Estadística (INE) que abarca el período 2008-2018<sup>54</sup>, cuyas características más destacadas pasamos a describir a continuación.

#### Proyecciones de población en España en el horizonte del 2018

En la tabla 4.1 se recoge la distribución de la población total, según grupo de edad, para el período 2008-2018, pudiendo destacarse los siguientes aspectos:

**Tabla 4.1. Estructura por edad de la población en España. 2008-2018**

Grupo de edad	01/01/2008		01-01-2010		01-01-2013		01-01-2015		01-01-2018	
	Mill.Pers	%/Total								
0-15	7,06	15,6%	7,30	15,8%	7,63	16,1%	7,82	16,3%	7,98	16,3%
16-64	30,71	67,8%	31,18	67,4%	31,46	66,5%	31,68	66,0%	32,15	65,5%
65 y más	7,52	16,6%	7,78	16,8%	8,22	17,4%	8,52	17,7%	8,96	18,3%
<b>Población Total</b>	<b>45,28</b>	<b>100,0%</b>	<b>46,26</b>	<b>100,0%</b>	<b>47,31</b>	<b>100,0%</b>	<b>48,02</b>	<b>100,0%</b>	<b>49,08</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de *Proyecciones de Población a corto plazo* ([www.ine.es](http://www.ine.es))

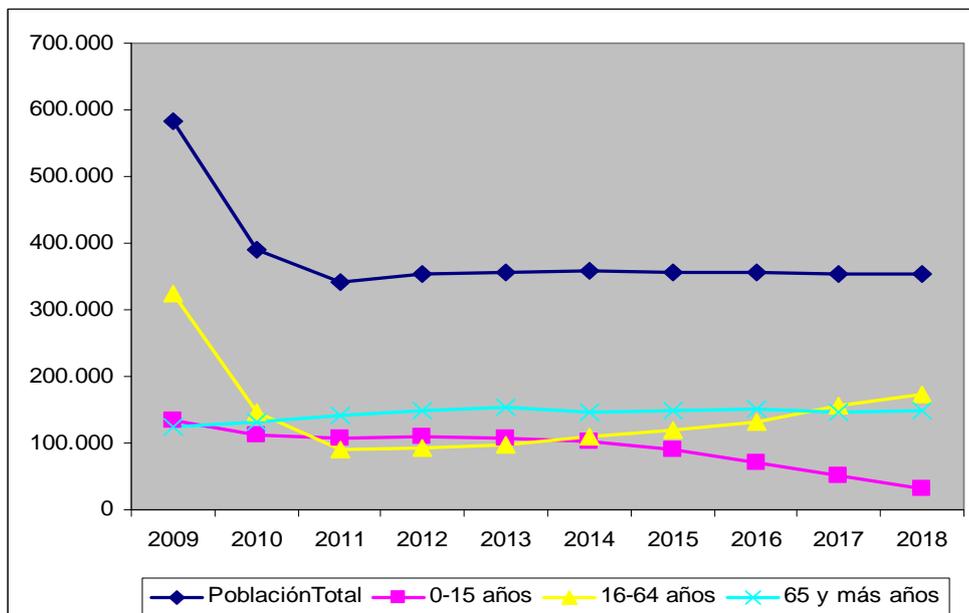
- La población total en España aumentará en 3,8 millones de personas entre el año 2008 y el 2018. De este incremento el 38% corresponde al aumento previsto en personas de 65 y más años (1,4 millones), un 24% a personas comprendidas entre 0 y 15 años (0,9 millones) y el 38% restante se explica por el incremento esperado en

<sup>54</sup> Se han utilizado las *Proyecciones a corto plazo* (21 de enero 2009) en lugar de las *Proyecciones a largo plazo* (16 de mayo 2005), ya que ofrecen una previsión más actualizada de población residente en España. ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

personas de 16 a 64 años (1,4 millones). En términos de actividad, podemos decir que según las proyecciones demográficas el 38% del crecimiento de la población entre 2008 y 2018 es de población en edad activa frente a un 62% de crecimiento de población dependiente (población menor de 16 y población mayor de 64 años).

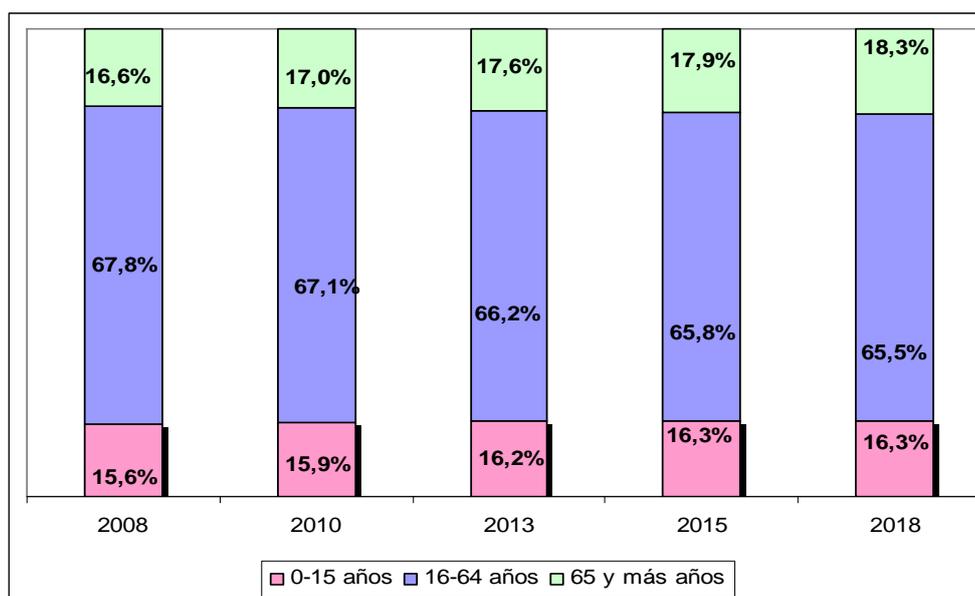
- Si observamos las variaciones anuales de la población por grupo de edad (Gráfico 4.1.) podemos apreciar una pronunciada caída en el aumento anual de la población total durante los años 2009 y 2010, motivada fundamentalmente por el comportamiento de la población en edad activa (16 a 64 años). A partir del año 2012 se aprecia un cambio en el crecimiento de la población de 16 a 64 años, mostrando una tendencia estable de crecimiento. La población de 65 y más años muestra una tendencia estable de crecimiento en torno a 144.000 personas como media anual. La población de 0 a 15 años sin embargo, registrará aumentos anuales cada vez menores a partir de año 2012. Como resultado, a partir de 2012 la población total mantendrá un volumen sostenido de crecimiento anual de 355.000 personas como media.

**Gráfico 4.1. Incremento anual de la población total en España y por grupo de edad. 2008-2018**



- Respecto a la estructura de la población, si bien se mantiene a lo largo del período 2008-2018 sin embargo, se aprecia una pérdida del peso de la población entre 16 y 64 años, de 2,3 puntos porcentuales (p.p.) que se compensan con la mayor participación en la población total que registrará la población de 0 a 15 años, de 0,6p.p. y en mayor medida de la población de 65 y más años cuya participación aumentará en 1,7 p.p. entre el año 2008 y el 2018 (Gráfico 4.2.).

**Gráfico 4.2. Proyección de la estructura de la población en España. 2008-2018**



- La tasa de dependencia global<sup>55</sup> aumentará 5,2 p.p. pasando del 47,5% en 2008 al 52,7% en el año 2018. Este incremento de la tasa de dependencia global es explicado en su mayor parte por el aumento de la tasa de dependencia de los mayores de 64 años, en 3,4 p.p. y en menor medida por el incremento de la tasa de dependencia de los menores de 16 años en 21,8 p.p. (Tabla 4.2.).

**Tabla 4.2. Proyección de la Tasa de Dependencia. 2008-2018**

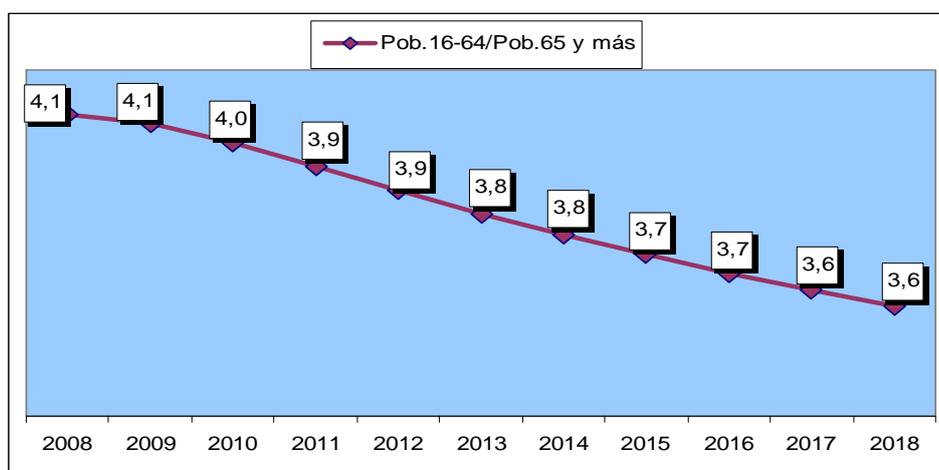
	01/01/2008	01-01-2010	01-01-2013	01-01-2015	01-01-2018	2018-2008 (p.p.)
Tasa de dependencia global	47,5%	48,4%	50,4%	51,6%	52,7%	5,23
Tasa de depend. <16 años	23,0%	23,4%	24,3%	24,7%	24,8%	1,84
Tasa de depend. 65 y más	24,5%	24,9%	26,1%	26,9%	27,9%	3,39

Fuente: Elaboración propia a partir de *Proyecciones de Población a corto plazo* ([www.ine.es](http://www.ine.es))

<sup>55</sup> Definida como la relación porcentual entre población de 0-15 años y de 65 y más años, respecto a la población de 16 a 64 años.

- El envejecimiento de la población supondrá asimismo una evolución decreciente de la relación entre el número de personas potencialmente activa (16-64 años) respecto al número de personas potencialmente pensionista (65 y más años). Dicha relación registra una tendencia decreciente pasando de 4,1 personas en edad activa por cada persona de 65 y más años, en 2008, a 3,6 en 2018 (Gráfico 4.3.).

**Gráfico 4.3. Proyección relación población 16-64 / población 65 y más. 2008-2018**



- Respecto a la distribución de la población de 65 y más años según grupo de edad, se observa un importante crecimiento del grupo de edad más avanzada ( 85 y más años) que pasa de 920.000 personas en 2008 a casi un millón y medio en 2018, aumentando su participación en la población de 65 y más años en 4,4 p.p. La participación del grupo de 65 a 74 años se mantiene en torno al 50% y la población de 75 a 84 años reduce su participación en 4,8 p.p. pasando de representar el 37,6% de la población de 65 y más años en 2008 a representar un 32,8% en el año 2018 (Tabla 4.3.).

**Tabla 4.3. Estructura por edad de la población mayor de 64 años en España. 2008-2018.**

Grupo de edad	01/01/2008		01-01-2010		01-01-2013		01-01-2015		01-01-2018	
	Mill.Pers	%/Total								
65-74	3,78	50,2%	3,80	48,9%	4,02	48,9%	4,23	49,7%	4,53	50,6%
75-84	2,83	37,6%	2,94	37,8%	3,00	36,4%	2,97	34,8%	2,94	32,8%
85 y más	0,92	12,2%	1,03	13,3%	1,20	14,6%	1,32	15,5%	1,49	16,6%
<b>Población 65 y +</b>	<b>7,52</b>	<b>100,0%</b>	<b>7,78</b>	<b>100,0%</b>	<b>8,22</b>	<b>100,0%</b>	<b>8,52</b>	<b>100,0%</b>	<b>8,96</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de *Proyecciones de Población a corto plazo* ([www.ine.es](http://www.ine.es))

### Incidencia de la evolución demográfica sobre el número de pensiones de jubilación

La proyección del número de pensiones que hemos realizado se limita al ámbito de las pensiones de jubilación (contributivas y no contributivas) del Sistema de Seguridad Social ya que representan el 89% del total de pensiones públicas de jubilación. Se consideran dos grupos de edad, 65 y más años que absorbe el 93% de la pensiones de jubilación y menores de 64 años (45 a 64 años)<sup>56</sup> que representa el 7% del número de pensiones.

El método de proyección parte de la hipótesis de que el número de pensiones de jubilación aumenta a la misma tasa anual acumulativa que lo hace la población de 65 y más años y la población de 45 a 64 años, para los subperíodos considerados. La proyección parte del número de pensiones de jubilación del Sistema de Seguridad Social en el año 2008 (año base) de forma que aplicando las correspondientes tasas de crecimiento de la población, para esos grupos de edad, resulta el número de pensiones de jubilación para cada uno de los años considerados (Tabla 4.4.).

<sup>56</sup> En el caso de las pensiones de jubilación no contributivas todas corresponden a 65 y más años. En la modalidad no contributiva el 7% que corresponde a pensiones menores de 65 años, se distribuyen entre 45 años, las menos, hasta 64 años.

**Tabla 4.4. Incidencia del factor demográfico sobre el número de pensiones de jubilación. 2008-2018**

Períodos	Población.Tasa de variación media anual acumulativa		Años	N° de Pensiones de Jubilación Sistema Seguridad Social			Variación anual
	<65 años	65 y más años		>65 años	65 y más años	Total	
2008-2018	2,26%	1,77%	<b>2008</b>	354.883	4.899.088	<b>5.253.971</b>	-----
2008-2010	2,46%	1,68%	<b>2010</b>	372.341	5.064.121	<b>5.436.462</b>	182.491
2010-2013	2,19%	1,87%	<b>2013</b>	396.806	5.348.168	<b>5.744.975</b>	308.513
2013-2015	2,21%	1,78%	<b>2015</b>	414.310	5.538.444	<b>5.952.754</b>	207.779
2015-2018	2,22%	1,72%	<b>2018</b>	441.911	5.824.307	<b>6.266.218</b>	313.464

Fuente: Elaboración propia a partir de tablas anteriores y Tabla 2.9.

De acuerdo con los resultados obtenidos el número de pensiones de jubilación del Sistema de Seguridad Social aumentará un 19% entre el año 2008 y el 2018, debido exclusivamente al envejecimiento de la población. En términos absolutos la incidencia demográfica supondrá la entrada de más de un millón de pensionistas de jubilación al Sistema de Seguridad Social entre 2008 y 2018, lo que se traduce en un incremento anual medio de más de 100.00 pensionistas de jubilación, debido a la evolución demográfica. Dentro de los subperíodos contemplados el mayor crecimiento se producirá entre los años 2010 y 2013, período para el que la tasa de crecimiento anual acumulativa de la población de 65 años y más alcanza su máximo (1,87%) (Tabla 4.4.).

#### Incidencia de la evolución demográfica sobre el gasto en pensiones de jubilación y la carga a financiar

La metodología aplicada para medir la incidencia del factor demográfico sobre el gasto en pensiones de jubilación del Sistema de Seguridad Social parte del gasto en el año 2008 (Tabla 4.5.). Para aislar el la incidencia demográfica se establece la hipótesis de que se mantienen el resto de variables que afectan al gasto (tasa de cobertura y pensión media) en términos del año 2008 (año base), de forma que sólo se mide el efecto expansivo, sobre el gasto, derivado del aumento en el número de pensiones que se producirá como consecuencia del envejecimiento demográfico.

En la Tabla 4.7. se recoge la proyección de gasto en pensiones de jubilación para el período 2008-2018. El método de proyección consiste en multiplicar el gasto por pensión

calculado para el año 2008, 10.991,79euros/año, (Tabla 4.6.) por el número de pensiones previstas, para cada año del período, calculadas en el epígrafe anterior (Tabla 4.4.)

**Tabla 4.5. Distribución del gasto en pensiones de jubilación según edad. Sistema de Seguridad Social. Año 2008**

<b>Sistema de Seguridad Social</b>	<b>Millones. Euros</b>		
	<b>&lt;65 años</b>	<b>65 y más</b>	<b>Total</b>
<b>Gasto Total en Pensiones Jubilación</b>	<b>3.900,80</b>	<b>53.849,74</b>	<b>57.750,54</b>
Pensiones Contributivas Jubilación	4.024,69	52.577,88	56.602,58
Pensiones No Contributivas Jubilación	----	1.147,96	1.147,96
<b>% del Gasto en Pensiones Jubilación</b>	<b>6,8%</b>	<b>93,2%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Ejecución del Presupuesto de gastos de la Seguridad Social. Ejercicio 2008  
Pensiones contributivas en vigor y Pensiones no contributivas. 2008

**Tabla 4.6. Distribución del gasto en pensiones de jubilación por pensión, según edad. Sistema de Seguridad Social. Año 2008**

<b>Sistema de Seguridad Social</b>	<b>&lt;65 años</b>	<b>65 y más</b>	<b>Total</b>
Gasto Total en Pen. Jubilación (Mill.€)	3.900,80	53.849,74	57.750,54
<b>Gasto en Pen. Jubilación por pensión (€/año)</b>	<b>10.991,79</b>	<b>10.991,79</b>	<b>10.991,79</b>
Nº pensiones de jubilación	354.883	4.899.088	5.253.971

Fuente: Elaboración propia a partir de tablas anteriores

Los resultados obtenidos indican un aumento del gasto en pensiones de jubilación del Sistema de Seguridad Social de 19% entre 2008 y 2018 como consecuencia de la evolución demográfica. Este incremento se traduce en términos absolutos en más de 11.000 millones de euros, de forma que si en 2008 el gasto en pensiones de jubilación (contributivas y no contributivas) del Sistema de la Seguridad Social era de 57.750,54millones de euros, en el año 2018 será de 68.876,94millones de euros, considerando sólo la evolución demográfica (Tabla 4.7.).

**Tabla 4.7. Incidencia del factor demográfico sobre el gasto en pensiones de jubilación. Sistema de Seguridad Social. 2008-2018**

Años	Gasto en Pensiones de Jubilación Sistema Seguridad Social Mill. Euros /año			Índice de Evolución
	<65 años	65 y más años	Total	
<b>2008</b>	3.900,80	53.849,74	<b>57.750,54</b>	100
<b>2010</b>	4.092,70	55.663,74	<b>59.756,44</b>	103
<b>2013</b>	4.361,61	58.785,94	<b>63.147,55</b>	109
<b>2015</b>	4.554,01	60.877,40	<b>65.431,41</b>	113
<b>2018</b>	4.857,40	64.019,55	<b>68.876,94</b>	119

Fuente: Elaboración propia a partir de tablas anteriores

Una de las consecuencias de la evolución demográfica es la mayor carga a financiar, por parte de la población activa (cotizantes), que se derive del aumento del gasto en pensiones de jubilación como consecuencia de la evolución demográfica.

La mayor carga a financiar se verá condicionada no sólo por el mayor número de pensionistas que resulten del envejecimiento demográfico sino también por la evolución prevista para el grupo de población de 16 a 64 años (población en edad activa). En la Tabla 4.8. se recoge la **incidencia sobre el gasto en pensiones contributivas de jubilación del Sistema de Social y sobre la carga a financiar por cotizante** en el horizonte temporal 2008-2018. La proyección del número de cotizantes para los años 2010, 2013, 2015 y 2018 considera la hipótesis de crecimiento del número de cotizantes a la misma tasa que lo hace la población en edad activa (16-64años), para los subperíodos considerados. Se trata de aislar la incidencia del factor demográfico y, en este sentido se mantienen el resto de variables condicionantes del número de cotizantes en los niveles de 2008 (año base) (normativa, la tasa de actividad, salarios, creación de empleo...).

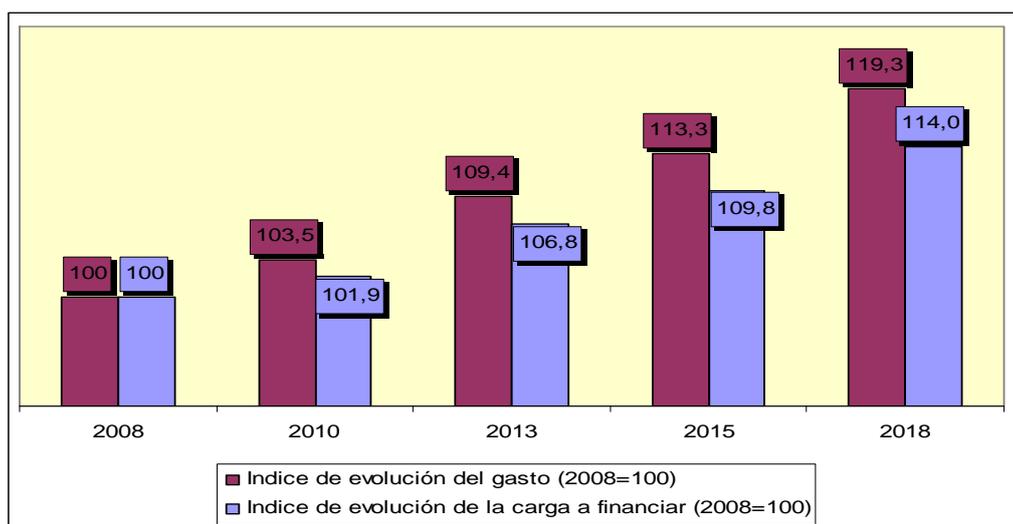
**Tabla 4.8. Incidencia del factor demográfico sobre el gasto en pensiones contributivas de jubilación y la carga a financiar. Sistema de Seguridad Social. 2008-2018. En euros de 2008**

Conceptos	2008	2010	2013	2015	2018
Nº Pensiones Jub. Contributivas					
S.Social(Mill.Person)	4,99	5,16	5,46	5,66	5,95
Indice de evolución del Nº Pens.Jub.Contrib. (2008=100)	100	103,5	109,4	113,3	119,3
Gasto en P.Jubilación .Contributivas (Mill.€/año)	56.602,58	58.571,73	61.897,64	64.138,21	67.519,17
<b>Indice de evolución del gasto (2008=100)</b>	<b>100</b>	<b>103,5</b>	<b>109,4</b>	<b>113,3</b>	<b>119,3</b>
Cotizantes (Mill.personas)	18,31	18,58	18,75	18,89	19,16
Indice de evolución de la pob.cotizante (2008=100)	100	101,5	102,4	103,2	104,7
Carga a financiar por cotizante (€/año)	3.092,09	3.151,62	3.301,06	3.396,05	3.524,01
<b>Indice de evolución de la carga a financiar (2008=100)</b>	<b>100</b>	<b>101,9</b>	<b>106,8</b>	<b>109,8</b>	<b>114,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de tablas anteriores

Los resultados obtenidos nos indican que la carga a financiar por cotizante, para hacer frente al mayor gasto en pensiones contributivas de jubilación derivado de la evolución demográfica, deberá aumentar un 14% entre el año 2008 y el 2018. (Tabla 4.8. y Gráfico 4.4.).

**Gráfico 4.4. Incidencia del factor demográfico sobre el gasto en pensiones contributivas de jubilación y la carga a financiar. Sistema de Seguridad Social. Índice de Evolución. Año base: 2008**



Para hacer frente a la mayor carga financiera derivada de la evolución demográfica, bajo la premisa de no aumentar los impuestos ni las cotizaciones, será necesario un crecimiento anual acumulativo de la remuneración real por cotizante del 1,32% entre los años 2008 y 2018.

#### *4.1.1.b) Incidencia de la tasa de cobertura en el número de pensionistas de jubilación*

El segundo factor determinante de la evolución en el número de pensionistas de jubilación es la *tasa de cobertura* que hemos definido como la relación entre número de beneficiarios de pensiones de jubilación (pensionistas) y población protegible. A efectos de cálculo de la tasa de cobertura se considera, como numerador, el número de pensiones de jubilación ya que no existe información sobre número de pensionistas desagregado por tipo de pensión y como denominador la población de 65 y más años puesto que es la edad de jubilación en España, si bien existe un porcentaje minoritario (7%) de pensiones causadas en menores de 65 años.

En las tablas 4.9 y 4.10 se recogen la evolución del número de pensiones de jubilación y de la tasa de cobertura. Dentro de la pensiones de jubilación distinguimos, entre las pensiones del Sistema de Seguridad Social (contributivas y no contributivas) y las pensiones de jubilación de Clases Pasivas (generales y pensiones de guerra). La tasa de cobertura se calcula para el conjunto de pensiones y para cada uno de los colectivos considerados. El período de análisis de la evolución comprende los años 2000 a 2008, tomando como población de referencia la población de 65 y más años calculada por el INE en las *Estimaciones de Población actual 2002-2009* y, para los años 2000 y 2001, *las Estimaciones intercensales de población*<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Tomamos la población calculada según las estimaciones citadas porque recogen la serie de población residente en España más actualizada.

**Tabla 4.9. Evolución del número de pensiones de jubilación. 2000-2008**

Años	Pob. 65 y más 1 de julio  (1)	Pensiones Seguridad Social		Pensiones Clases Pasivas		Nº Pensiones Jubilación Total (6)= (2+3+4+5)
		Nº Pensiones Jubilación Contributivas (2)	Nº Pensiones Jubilación No Contributivas (3)	Nº Pensiones Jubilación Generales (4)	Nº Pensiones de guerra (5)	
1994	5.871.678	3.225.629	163.404			<b>3.389.033</b>
1995	6.024.232	3.313.602	185.963			<b>3.499.565</b>
1996	6.177.862	3.398.186	201.579			<b>3.599.765</b>
1997	6.330.785	4.372.974	212.330			<b>4.585.304</b>
1998	6.481.910	4.441.008	221.122			<b>4.662.130</b>
1999	6.631.012	4.475.348	225.984	487.971	122.758	<b>5.312.061</b>
2000	6.772.217	4.526.684	231.400	490.955	115.920	<b>5.364.959</b>
2001	6.894.778	4.571.096	276.216	494.537	108.781	<b>5.450.630</b>
2002	6.997.330	4.592.041	279.432	498.772	101.446	<b>5.471.691</b>
2003	7.093.885	4.617.033	282.063	501.656	94.061	<b>5.494.813</b>
2004	7.186.267	4.634.658	280.338	504.988	87.022	<b>5.507.006</b>
2005	7.268.441	4.777.953	278.556	508.366	81.706	<b>5.646.581</b>
2006	7.356.375	4.843.473	274.266	512.927	78.584	<b>5.709.250</b>
2007	7.465.207	4.900.756	267.702	517.005	68.655	<b>5.754.118</b>
2008	7.576.309	4.991.011	262.960	522.259	63.318	<b>5.839.548</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Memoria del INSS (varios años) ([www.seg-social.es](http://www.seg-social.es))

Estimaciones de población en España ([www.ine.es](http://www.ine.es)); Estadísticas e Informes. Pensiones Clases Pasivas ([www.meh.es](http://www.meh.es))

**Tabla 4.10. Evolución de la tasa de cobertura en pensiones de jubilación. 2000-2008**

Años	Pensiones Seguridad Social			TC Total Pensiones Clases Pasivas	<b>TC TOTAL PENSIONES JUBILACIÓN</b>
	TC Total Pensiones Seg.Social	TC			
		Pensiones Jubilación Contributivas	TC Pensiones Jubilación No Contributivas		
1994	57,72%	54,94%	2,78%		57,72%
1995	58,09%	55,00%	3,09%		58,09%
1996	58,27%	55,01%	3,26%		58,27%
1997	72,43%	69,07%	3,35%		72,43%
1998	71,93%	68,51%	3,41%		71,93%
1999	70,90%	67,49%	3,41%	9,21%	80,11%
2000	70,26%	66,84%	3,42%	8,96%	79,22%
2001	70,30%	66,30%	4,01%	8,75%	79,05%
2002	69,62%	65,63%	3,99%	8,58%	78,20%
2003	69,06%	65,08%	3,98%	8,40%	77,46%
2004	68,39%	64,49%	3,90%	8,24%	76,63%
2005	69,57%	65,74%	3,83%	8,12%	77,69%
2006	69,57%	65,84%	3,73%	8,04%	77,61%
2007	69,23%	65,65%	3,59%	7,85%	77,08%
2008	69,35%	65,88%	3,47%	7,73%	77,08%

Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 4.9

Un aumento de la tasa de cobertura significa que el número de pensiones de jubilación crece a un ritmo superior al crecimiento de la población de 65 y más años, debido a la entrada de nuevos pensionistas como consecuencia de la modificación de los requisitos de acceso. Como podemos observar en la tabla 4.10. la tasa de cobertura de las pensiones de jubilación se sitúa en un 77% de la población mayor, correspondiendo la mayoría a pensiones de jubilación del Sistema de Seguridad Social (69,3%) y dentro de éstas las de carácter contributivo( 65,8%). La evolución a lo largo del período de estudio muestra un ligero descenso de la tasa de cobertura de las pensiones de jubilación del Sistema de Seguridad Social durante los años 2000-2004 .A partir del año 2005 la tasa de cobertura de las pensiones de jubilación de la Seguridad Social en su modalidad contributiva vuelve a repuntar estabilizándose en torno al 65,7% de la población de 65 y más años, mientras que la cobertura de las pensiones de jubilación no contributivas y la de clases pasivas siguen un ritmo ligeramente decreciente.

**A la vista de la evolución registrada en la tasa de cobertura de las pensiones de jubilación en los últimos años, no cabe esperar en el futuro cambios importantes en la cobertura que afecten al gasto en pensiones.**

#### Evolución de la distribución de pensiones según sexo

El aumento de la tasa de actividad femenina en España puede producir cambios en la distribución de las pensiones según sexo. Como podemos observar en la tabla 4.11, referida a pensiones de jubilación del Sistema de Seguridad Social, durante los años 2000-2007 se observa un aumento de la proporción de mujeres pensionistas aun cuando el peso de la mujeres de 65 y más años permanece constante alrededor del 57,7% de población mayor.

Aunque existe un predominio de las pensiones de jubilación causadas por hombres que representan, como promedio del período, el 63,3% del total, sin embargo se observa un aumento de la participación de las pensiones de jubilación correspondientes a mujeres en 2,6 puntos porcentuales pasando de representar el 35,2% del conjunto de pensiones de jubilación de la Seguridad Social en el año 2000 a representar el 37,8% en el año 2007.

En cuanto a la distribución según modalidad de la pensión, la mayoría de las pensiones no contributivas (más del 80%) se conceden a mujeres si bien se observa que la proporción de mujeres que causan pensiones no contributivas va disminuyendo y aumenta la proporción de mujeres con pensión de jubilación contributiva.

**Tabla 4.11. Evolución de las pensiones de jubilación del Sistema de Seguridad Social, según sexo. 2000-2007**

Años	Pensiones contributivas jubilación			Pensiones no contributivas jubilación		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
2000	3.045.421	1.481.263	4.526.684	33.421	193.661	227.082
2001	3.050.504	1.520.592	4.571.096	43.326	232.803	276.129
2002	3.054.520	1.537.521	4.592.041	43.934	234.288	278.222
2003	3.069.055	1.547.978	4.617.033	44.825	236.314	281.139
2004	3.078.057	1.556.601	4.634.658	45.688	235.757	281.445
2005	3.116.461	1.661.292	4.777.753	51.058	228.123	279.181
2006	3.146.378	1.696.930	4.843.308	48.882	228.038	276.920
2007	3.172.722	1.727.885	4.900.607	46.199	224.780	270.979
Años	Pensiones contributivas jubilación			Pensiones no contributivas jubilación		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
2000	67,3%	32,7%	100%	14,7%	85,3%	100%
2001	66,7%	33,3%	100%	15,7%	84,3%	100%
2002	66,5%	33,5%	100%	15,8%	84,2%	100%
2003	66,5%	33,5%	100%	15,9%	84,1%	100%
2004	66,4%	33,6%	100%	16,2%	83,8%	100%
2005	65,2%	34,8%	100%	18,3%	81,7%	100%
2006	65,0%	35,0%	100%	17,7%	82,3%	100%
2007	64,7%	35,3%	100%	17,0%	83,0%	100%
Total Pensiones de jubilación Sistema de Seguridad Social				Población 65 y más años		
Años	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
2000	3.078.842	1.674.924	4.753.766	2.852.229	3.919.988	6.772.217
2001	3.093.830	1.753.395	4.847.225	2.906.600	3.988.178	6.894.778
2002	3.098.454	1.771.809	4.870.263	2.951.421	4.045.909	6.997.330
2003	3.113.880	1.784.292	4.898.172	2.993.574	4.100.311	7.093.885
2004	3.123.745	1.792.358	4.916.103	3.034.651	4.151.616	7.186.267
2005	3.167.519	1.889.415	5.056.934	3.072.093	4.196.348	7.268.441
2006	3.195.260	1.924.968	5.120.228	3.113.146	4.243.229	7.356.375
2007	3.218.921	1.952.665	5.171.586	3.164.385	4.300.822	7.465.207
Total Pensiones de jubilación Sistema de Seguridad Social				Población 65 y más años		
Años	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
2000	64,8%	35,2%	100%	42,1%	57,9%	100%
2001	63,8%	36,2%	100%	42,2%	57,8%	100%
2002	63,6%	36,4%	100%	42,2%	57,8%	100%
2003	63,6%	36,4%	100%	42,2%	57,8%	100%
2004	63,5%	36,5%	100%	42,2%	57,8%	100%
2005	62,6%	37,4%	100%	42,3%	57,7%	100%
2006	62,4%	37,6%	100%	42,3%	57,7%	100%
2007	62,2%	37,8%	100%	42,4%	57,6%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Memoria del INSS (varios años)

Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales (varios años) ([www.seg-social.es](http://www.seg-social.es))

Estimaciones de población en España ([www.ine.es](http://www.ine.es))

**El aumento de la participación femenina en las pensiones contributivas de jubilación puede incidir sobre un mayor gasto en pensiones de jubilación en la medida que la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres.**

Según las proyecciones demográficas elaboradas por el INE<sup>58</sup> las mujeres viven como media 6,4 años más que los hombres. Si en el año 2008 la media de años de permanencia de un pensionista (esperanza de vida a los 65 años) es de 17,74 frente a 22,06 en el caso de las mujeres, en el año 2017 se prevé que la media de años de permanencia en el Sistema de pensiones sea de 18,78 años para los hombres y de 23,11 para las mujeres. De forma que cada vez serán más las mujeres que accedan a una pensión contributiva (como consecuencia de su incorporación al mercado laboral) permaneciendo más años en el Sistema debido a su mayor esperanza de vida.

#### **4.1.2. Evolución de la pensión real media**

El tercer factor que incide en el gasto en pensiones es la evolución de la pensión real media, es decir el importe monetario de la prestación por jubilación en términos reales. El análisis de este tercer factor se **limita a las pensiones contributivas del Sistema de Seguridad Social** ya que su participación en el conjunto de las pensiones de jubilación es suficientemente representativo en el conjunto de pensiones de jubilación (85,47%).

La evolución de la pensión media viene condicionada por cuatro elementos:

- a) Determinación de la pensión inicial
- b) Existencia de cuantía mínima, tope máximo y complementos a mínimos
- c) Sistema de revalorización de las pensiones
- d) Efecto sustitución

El análisis prospectivo de la pensión real media se aborda mediante el estudio de la evolución reciente de los elementos condicionantes de la pensión media y su proyección futura.

---

<sup>58</sup> [www.ine.es](http://www.ine.es) Parámetros de evolución demográfica 2008-2017: mortalidad. Proyecciones de Población a corto plazo

#### 4.1.2.a) Determinación de la pensión inicial

La pensión inicial de jubilación del Sistema de Seguridad Social en su modalidad contributiva viene determinada por la **base reguladora** y el **porcentaje** que se aplica en función de los años de cotización.

La base reguladora es el resultado de dividir por 210 las bases de cotización de los 180 meses (15 años) anteriores al hecho causante (jubilación). Las bases de cotización correspondientes a los 24 últimos meses (dos años) se computan por su valor nominal y las restantes bases de cotización de los 156 meses (13 años) se actualizan por el índice de precios al consumo.

El porcentaje que se aplica a la base reguladora es del 50% para quince años de cotización (período mínimo exigido) y del 100% para treinta y cinco años cotizados. El porcentaje se incrementa un 3% anual desde el año 15 hasta el año 25 y un 2% anual desde el año 26 hasta el año 35.

La pensión inicial es el principal componente explicativo del importe de la pensión, representando como media del período 2000-2007 casi las dos terceras partes del mismo (tabla 4.12.). A lo largo del período prácticamente se mantiene su peso específico, registrando un crecimiento sostenido en términos absolutos, que se sitúa en el 6,7% como media del período.

Los cambios normativos que afectan a la determinación de la pensión inicial (bases de cotización y tiempo cotizado) inciden de manera importante en el gasto en pensiones contributivas de jubilación. En este sentido la *Ley 40/2007, de 4 de diciembre de medidas en materia de Seguridad Social* introduce una modificación importante en el cómputo del período mínimo de cotización al no considerar los días de cotización correspondientes a pagas extraordinarias, considerando por tanto los días efectivos de cotización. Esta medida supone alargar el período mínimo de cotización de los 4.700 días que se computaban (12,87 años) hasta 5.475 días (15 años).

La incidencia de la pensión inicial sobre el gasto futuro en pensiones contributivas de jubilación estará condicionada por los cambios normativos que se introduzcan en el cómputo del período de carencia (actualmente quince años) y en la determinación de los porcentajes a aplicar a la base reguladora en función de los años cotizados.

Tabla 4.12. Distribución del importe de la pensión de jubilación según concepto. 2000-2007

Millones de Euros				
Años	Pensión inicial	Revalorización	Complemento Mínimos	Total
2000	1.575,84	718,10	146,72	2.440,66
2001	1.660,06	790,20	151,37	2.601,63
2002	1.750,23	817,32	152,48	2.720,03
2003	1.858,58	873,41	154,92	2.886,91
2004	1.974,35	905,59	155,30	3.035,24
2005	2.131,40	982,88	176,20	3.290,48
2006	2.292,16	1.041,64	198,63	3.532,43
2007	2.483,34	1.077,52	215,78	3.776,64
Años	Pensión inicial	Revalorización	Complemento Mínimos	Total
2000	64,6%	29,4%	6,0%	100,0%
2001	63,8%	30,4%	5,8%	100,0%
2002	64,3%	30,0%	5,6%	100,0%
2003	64,4%	30,3%	5,4%	100,0%
2004	65,0%	29,8%	5,1%	100,0%
2005	64,8%	29,9%	5,4%	100,0%
2006	64,9%	29,5%	5,6%	100,0%
2007	65,8%	28,5%	5,7%	100,0%
<b>Promedio</b>	<b>64,7%</b>	<b>29,7%</b>	<b>5,6%</b>	<b>100,0%</b>

Tasa de variación monetaria (%)				
Años	Pensión inicial	Revalorización	Complemento Mínimos	Total
2000	-----	-----	-----	-----
2001	5,34	10,04	3,17	6,60
2002	5,43	3,43	0,74	4,55
2003	6,19	6,86	1,60	6,14
2004	6,23	3,68	0,25	5,14
2005	7,95	8,53	13,46	8,41
2006	7,54	5,98	12,73	7,35
2007	8,34	3,44	8,63	6,91
<b>Promedio</b>	<b>6,72</b>	<b>6,00</b>	<b>5,80</b>	<b>6,44</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Memoria del INSS (varios años)

4.1.2.b) Existencia de mínimos, tope máximo y complementos a mínimos

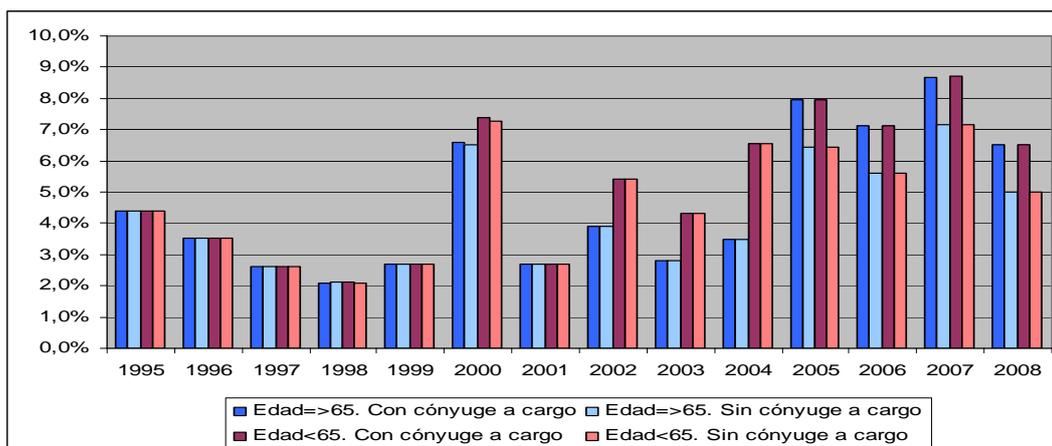
La existencia de **pensiones mínimas de jubilación contributiva** tiene como finalidad su acercamiento y equiparación al Salario Mínimo Interprofesional (SMI). En la tabla 4.13. y gráfico 4.5. se recoge la evolución de las pensiones mínimas de jubilación contributivas y su crecimiento interanual y en la tabla 4.14 su relación con el SMI.

**Tabla 4.13 Evolución de las pensiones mínimas de jubilación de la Seguridad Social. Modalidad Contributiva 1994-2008. Euros/mes**

Años	Edad=>65 años		Edad<65 años	
	Con cónyuge a cargo	Sin cónyuge a cargo	Con cónyuge a cargo	Sin cónyuge a cargo
1994	349,67	297,17	306,01	259,37
1995	365,05	310,27	319,50	270,79
1996	377,86	321,15	330,71	280,28
1997	387,68	329,50	339,33	287,58
1998	395,83	336,45	346,48	293,62
1999	406,52	345,55	355,86	301,56
2000	433,36	368,00	382,09	323,49
2001	445,07	377,94	392,42	332,24
2002	462,43	392,68	413,73	350,28
2003	475,38	403,68	431,58	365,39
2004	492,02	417,81	459,83	389,31
2005	531,21	444,74	496,45	414,40
2006	569,07	469,73	531,84	437,68
2007	618,54	503,38	578,08	469,04
2008	658,75	528,55	615,66	492,50

Fuente: Anexo al Informe Económico Financiero de los Presupuestos de la S.Social para 2009 ([www.meh.es](http://www.meh.es))

**Gráfico 4.5. Incremento interanual de las pensiones mínimas de jubilación de la Seguridad Social. Modalidad Contributiva. 1995-2008 (%)**



La existencia de pensiones mínimas tiene un efecto expansivo sobre el gasto en pensiones ya que se trata de un componente que siempre se incrementa, si bien dicho incremento puede ser más o menos moderado en función de la política que se aplique en cada momento.

Durante el período considerado, 1994-2008, podemos distinguir varias etapas y diferentes políticas de mínimos. La primera etapa abarca los años 1995 a 1998 y se caracteriza por un incremento interanual uniforme y decreciente de las pensiones mínimas, sin diferenciar según edad ( $\geq 65$  /  $< 65$ ) y carga familiar (con cónyuge/ sin cónyuge a cargo) (Gráfico 4.5). En esta primera etapa, por tanto, aunque la política de mínimos tiene un efecto expansivo su incidencia anual es decreciente. Durante dicho período la relación entre pensión mínima y SMI se mantiene constante, representando más del 100% sólo en el caso de las pensiones para mayores de 65 años con cónyuge a cargo; las pensiones para mayores de 65 años sin cónyuge a cargo representan el 87% y las pensiones para menores de 65 años representan el 90% y 76% respectivamente (Tabla 4.14.).

**Tabla 4.14. Evolución de relación de la pensión mínimas de jubilación de la Seguridad Social y Salario Mínimo Interprofesional neto\* (%). 1994-2008**

Años	Edad=>65 años		Edad<65 años	
	Con cónyuge a cargo	Sin cónyuge a cargo	Con cónyuge a cargo	Sin cónyuge a cargo
1994	102,84	87,40	90,00	76,28
1995	103,50	87,97	90,58	76,77
1996	103,46	87,94	90,55	76,75
1997	103,43	87,91	90,53	76,72
1998	103,41	87,90	90,52	76,71
1999	104,32	91,32	88,68	77,39
2000	108,93	92,50	96,05	81,32
2001	109,64	93,11	96,67	81,85
2002	111,67	94,82	99,91	84,58
2003	112,50	95,53	102,14	86,47
2004 (hasta 30/06)**	114,90	96,88	106,63	90,27
2004 (desde 01/07)**	107,05	90,90	100,04	84,70
2005	110,57	92,57	103,34	86,26
2006	112,34	92,73	104,99	86,40
2007	115,75	94,20	108,18	87,77
2008	117,24	94,06	109,57	87,65
<b>2008-1994 (p.p.)</b>	<b>14,40</b>	<b>6,66</b>	<b>19,57</b>	<b>11,37</b>

Fuente: Anexo al Informe Económico Financiero de los Presupuestos de la S.Social para 2009 ([www.meh.es](http://www.meh.es))

\* El SMI neto es igual al SMI menos cotizaciones a la S.Social a cargo del trabajador

\*\*El 1 de julio de 2004 el SMI pasa de 460,5 euros/mes a 490,8 euros/mes

A partir del año 2000 hasta el año 2004(excepto para 2001) la política de pensiones mínimas cambia, aplicando un crecimiento anual mayor a las pensiones de menores de 65 años (Gráfico 4.5) , para las que el diferencial con el SMI era mayor, con el fin de acercar la cuantía mínima al SMI, de forma que a mediados de 2004 las pensiones mínimas con cónyuge a cargo (tanto de mayores como de menores de 65 años) suponían más del 100% del SMI (Tabla 4.14). Durante esta etapa el incremento medio interanual de las pensiones mínimas de jubilación de mayores de 65 años fue del 3,9% frente al 5,3% de las pensiones mínimas de jubilación para menores de 65 años.

La tercera y última etapa comprende los años 2005 a 2008 y se caracteriza por una política de pensiones mínimas en la que se diferencian los incrementos anuales en función de la existencia o no de cónyuge a cargo, incrementando más las pensiones mínimas con cónyuge a cargo, que aumentan como media anual un 7,6% entre 2005 y 2008, frente a un incremento medio anual del 6,1% en las pensiones sin cónyuge a cargo (Gráfico 4.5.). A lo

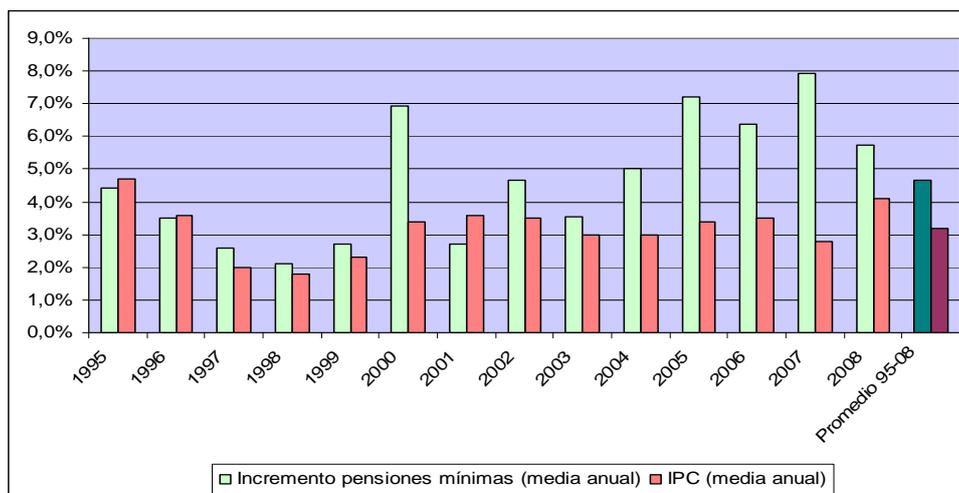
largo del período de estudio, la política de pensiones mínimas aplicada en esta última etapa es la más expansiva.

Al final del período las pensiones mínimas con cónyuge a cargo representaban el 117,24% del SMI de 2008 para mayores de 65 años y el 109,57% del SMI para menores de 65 años, con una ganancia de 14,4 punto porcentuales y 19,5 puntos porcentuales respecto al año 1994 (Tabla 4.14). Las pensiones mínimas sin cónyuge a cargo no alcanzan todavía el SMI representando el 94% del mismo en el caso de las pensiones de mayores de 65 años y un 87,6% para las pensiones causadas por menores de 65 años, para 2008. La diferencia de las pensiones mínimas de jubilación sin cónyuge a cargo respecto al SMI, se ha reducido en 6,6 y 11,3 puntos porcentuales respectivamente (Tabla 4.14.).

Finalmente señalar que los mayores incrementos que registran las pensiones mínimas de jubilación contributivas se producen en los años 2000 y 2005, coincidiendo con ejercicios presupuestarios postelectorales (Gráfico 4.5.).

Las pensiones mínimas de jubilación en su modalidad contributiva, aumentaron, como media del período 1995-2008, 1,5 puntos porcentuales por encima del Índice de Precios al Consumo (IPC) debido al impacto de los fuertes incrementos registrados en el año 2000 y a partir de 2005 (Gráfico 4.6.)

**Gráfico 4.6. Incremento medio anual de las pensiones mínimas de jubilación no contributivas de la Seguridad Social y variación media anual del IPC. 1995-2008 (%)**



La existencia de **topes máximos en las pensiones** de jubilación contributivas de la Seguridad Social incide en el gasto en pensiones de jubilación de manera contractiva limitando anualmente la cuantía máxima de pensión. En la tabla 4.15. se recoge la evolución de la pensión máxima y pensión media de jubilación contributiva. Como podemos observar la pensión máxima ha aumentado a una tasa media anual del 3,2% durante el período 1995-2008, que coincide con la tasa media de crecimiento del IPC durante dicho período y por debajo de la tasa de crecimiento anual de la pensión media (4,9%), diferencia que se acentúa a partir del año 2005.

**La incidencia de las pensiones mínimas (efecto expansivo) y de la pensión máxima (efecto contractivo) sobre el gasto futuro en pensiones de jubilación en su modalidad contributiva, dependerá de la normativa vigente en cada ejercicio sobre la determinación de las mismas.**

**Tabla 4.15. Evolución de la pensión máxima y pensión media de jubilación de la Seguridad Social. Modalidad contributiva. 1994-2008**

Años	Pensión máxima	Tasa variación	Pensión media	Tasa variación	Relación P.Máxima/P.Media (%)	IPC (media anual) (%)
	Euros/mes	monetaria (%)	Euros/mes	monetaria (%)		
1994	1.540,69	-----	416,39	-----	270,01	-----
1995	1.608,48	4,4	443,96	6,6	262,30	4,7
1996	1.664,78	3,5	472,57	6,4	252,28	3,6
1997	1.708,06	2,6	478,90	1,3	256,66	2,0
1998	1.743,93	2,1	496,63	3,7	251,15	1,8
1999	1.791,02	2,7	513,72	3,4	248,64	2,3
2000	1.864,45	4,1	539,18	5,0	245,79	3,4
2001	1.914,80	2,7	569,16	5,6	236,43	3,6
2002	1.989,48	3,9	592,34	4,1	235,87	3,5
2003	2.045,19	2,8	625,28	5,6	227,08	3,0
2004	2.116,78	3,5	654,90	4,7	223,22	3,0
2005	2.188,76	3,4	688,68	5,2	217,82	3,4
2006	2.245,67	2,6	729,32	5,9	207,91	3,5
2007	2.337,75	4,1	770,62	5,7	203,36	2,8
2008	2.384,51	2,0	815,27	5,8	192,48	4,1
<b>Promedio 1994-2008</b>		<b>3,2</b>		<b>4,9</b>		<b>3,2</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de *Anexo al Informe Económico Financiero de los Presupuestos de la S.Social para 2009* ([www.meh.es](http://www.meh.es))

**Los complementos a mínimos** tienen como finalidad garantizar la cuantía mínima de pensión establecida en cada ejercicio. En el ámbito de las pensiones contributivas de jubilación del Sistema de Seguridad Social, tienen derecho a percibir el complemento a mínimos aquellos pensionistas cuya pensión reconocida o revalorizada sea inferior a la pensión mínima establecida y no obtengan rendimientos del trabajo o del capital superiores al límite establecido en los Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio (para el año 2008 el límite es de 6.761,61 euros anuales).

La incidencia del complemento a mínimos en el gasto en pensiones contributivas de jubilación viene condicionada por el número de pensiones con complemento a mínimos y por el peso específico del complemento en el importe de la pensión.

El número de pensiones contributivas de jubilación con complemento a mínimos supone como promedio del período 1994-2007 el 30,7% del conjunto de pensiones contributivas

de jubilación, pasando de representar el 36,62% en el año 1994 a representar el 26,67% en 2007, casi diez puntos menos y con una tendencia decreciente a lo largo de todo el período (Tabla 4.16.).

**Tabla 4.16. Evolución del número de pensiones contributivas de jubilación con complemento a mínimos. Sistema de Seguridad Social.1994-2007**

<b>Años</b>	<b>Número pensiones jubilación con complemento</b>	<b>% sobre total pensiones jubilación S.Social</b>
1994	1.181.158	36,62
1995	1.157.256	34,92
1996	1.157.983	34,08
1997	1.476.692	33,77
1998	1.433.770	32,28
1999	1.402.695	31,34
2000	1.381.704	30,52
2001	1.380.820	30,21
2002	1.357.696	29,57
2003	1.327.978	28,76
2004	1.290.297	27,84
2005	1.294.325	27,09
2006	1.301.172	26,86
2007	1.307.078	26,67
<b>Promedio 94-07</b>		<b>30,75</b>

Fuente: Memoria del INSS (varios años) ([www.seg-social.es](http://www.seg-social.es))

Esta tendencia decreciente del número de pensiones que necesitan ser complementadas con mínimos también se constata al comparar la evolución del número de altas con complemento a mínimos con el número de bajas con complemento a mínimos.

Como podemos ver en la tabla 4.17, el número de altas con complemento a mínimos representa, como media del período 1997-2007 el 21,58% del total de altas, casi diez puntos menos que el porcentaje de bajas con complemento a mínimos (31,05% como media del período). Además se observa que tanto el número de bajas como de altas con complemento a mínimos decrece a lo largo del período, si bien a partir de 2005 se produce un ligero repunte del número de altas con complemento a mínimos.

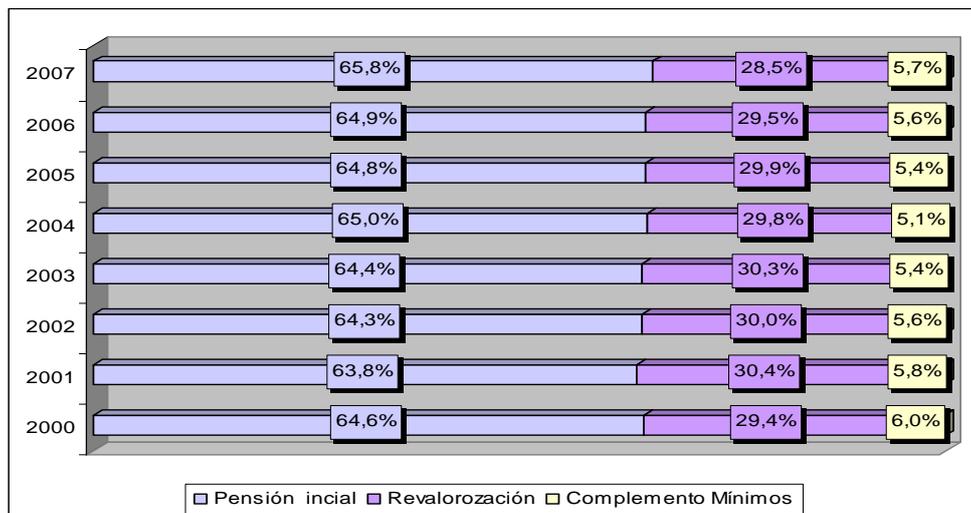
**Tabla 4.17. Evolución de altas y bajas en pensiones contributivas de jubilación con complemento a mínimos. Sistema de Seguridad Social. 1997-2007**

<b>Años</b>	<b>Número de Altas</b>	<b>%sobre total Altas</b>	<b>Importe medio Euros/mes</b>	<b>% sobre pensión media Altas</b>
1997	63.363	28,00	74,10	12,92
1998	51.866	24,53	84,83	14,18
1999	44.808	22,82	88,95	14,35
2000	51.565	24,85	93,33	14,47
2001	48.913	24,72	98,39	14,69
2002	42.126	22,44	103,76	14,50
2003	39.969	20,97	114,07	14,76
2004	32.605	17,43	123,56	14,43
2005	42.667	16,08	131,80	16,47
2006	41.411	17,61	150,41	16,30
2007	41.673	17,98	161,28	16,22
<b>Promedio 97-07</b>		<b>21,58</b>		<b>14,85</b>
<b>Años</b>	<b>Número de Bajas</b>	<b>%sobre total Bajas</b>	<b>Importe medio Euros/mes</b>	<b>% sobre pensión media Bajas</b>
1997	57.833	35,93	98,47	23,66
1998	73.326	34,52	96,51	22,34
1999	74.223	33,58	97,50	21,79
2000	69.449	32,46	108,02	22,89
2001	65.013	31,60	111,75	22,26
2002	66.078	31,19	113,29	21,93
2003	65.592	30,21	117,17	21,61
2004	60.547	28,86	120,67	21,03
2005	63.147	27,92	136,97	22,51
2006	59.802	27,71	152,64	23,23
2007	61.962	27,55	168,01	23,93
<b>Promedio 97-07</b>		<b>31,05</b>		<b>22,47</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria del INSS (varios años) ([www.seg-social.es](http://www.seg-social.es)).

Asimismo el complemento a mínimos es el componente con menor peso en el importe total de la pensión; a lo largo del período 2000-2007 su tendencia ha sido decreciente hasta el año 2004 y a partir del 2005 se produce un cambio de tendencia volviendo a los niveles del año 2002/2001 representando un 5,7% (Gráfico 4.7.).

**Gráfico 4.7. Distribución del importe de la pensión contributiva de jubilación, según conceptos. Sistema de Seguridad Social. 2000-2007**



Si observamos la tabla 4.17. el importe que representa el complemento a mínimos sobre la cuantía media de la pensión es mayor en las pensiones que causan baja (un 22,47% como media del período) que en las pensiones que entran en el sistema con complemento a mínimos ( 14,85% como media).

La tendencia del peso del importe medio del complemento a mínimos sobre la pensión media es decreciente para las bajas, y de estancamiento en torno al 14,5% para las altas hasta el año 2004. A partir de 2005 se observa un cambio de tendencia aumentando el peso del importe medio de los complemento a mínimos sobre el importe medio de la pensión tanto en las altas como en las bajas (Tabla 4.17.)

A la vista de la evolución del complemento a mínimos durante la última década, cabe esperar que siga una tendencia decreciente si bien. **su comportamiento futuro e incidencia sobre el gasto en pensiones de jubilación contributivas, estará condicionado al crecimiento de la economía** en tanto que una época de recesión económica implica situaciones de desempleo en la vida laboral que incide en la determinación de la cuantía inicial, pudiendo ser necesario el complemento a mínimos. No obstante cabe recordar que el complemento a mínimos actualmente financiado con cotizaciones sociales e impuestos, pasará a estar financiado en su totalidad con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (a través de impuestos) en el año 2013. Este aspecto ha

de tenerse en cuenta en la imputación del gasto de las pensiones contributivas de jubilación y en la imputación de las fuentes de financiación.

#### 4.1.2.c). Revalorización de pensiones

La finalidad de la revalorización de pensiones es el mantenimiento de la capacidad adquisitiva del perceptor de la pensión. El sistema de revalorización vigente para las pensiones contributivas de jubilación consiste en actualizar el uno de enero de cada año el importe de la pensión, incluido el importe de las pensiones mínimas, en función del Índice de Precios al Consumo (IPC) previsto para cada año. En el caso de que el IPC real acumulado (noviembre-noviembre) fuese superior al IPC previsto en función del cual se aplicó la revalorización, se procederá a compensar dicha diferencia mediante un único pago antes del primero de abril del año siguiente.

El componente de revalorización ha supuesto un 29,7% del importe total de las pensiones contributivas de jubilación, como media del período 2000-2007 (Tabla 4.19.). Durante el período 2000-2008 el importe de revalorización anual ha sido del 2% para todos los años, lo que explica la estabilidad del peso del componente de revalorización en el importe global de la pensión a lo largo del período 2000-2007. Asimismo las desviaciones del IPC del año anterior, suponen un aumento del 1,3% como media del período 2000-2008 por debajo del porcentaje medio de revalorización del 2%.

**Tabla 4.18. Evolución de la revalorización de pensiones. 2000-2008**

Años	% en año t	% por desviación IPC año t-1	Importe revalorización/ Importe de la pensión (%)
2000	2,0%	0,9%	29,4%
2001	2,0%	2,1%	30,4%
2002	2,0%	0,7%	30,0%
2003	2,0%	1,9%	30,3%
2004	2,0%	0,8%	29,8%
2005	2,0%	1,5%	29,9%
2006	2,0%	1,4%	29,5%
2007	2,0%	0,6%	28,5%
2008	2,0%	2,1%	ND
<b>Promedio 2000-2008</b>	<b>2,0%</b>	<b>1,3%</b>	<b>29,7%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de *Anexo al Informe Económico Financiero de los Presupuestos de la S.Social para 2009* ([www.meh.es](http://www.meh.es)) y Tabla 4.1.2.

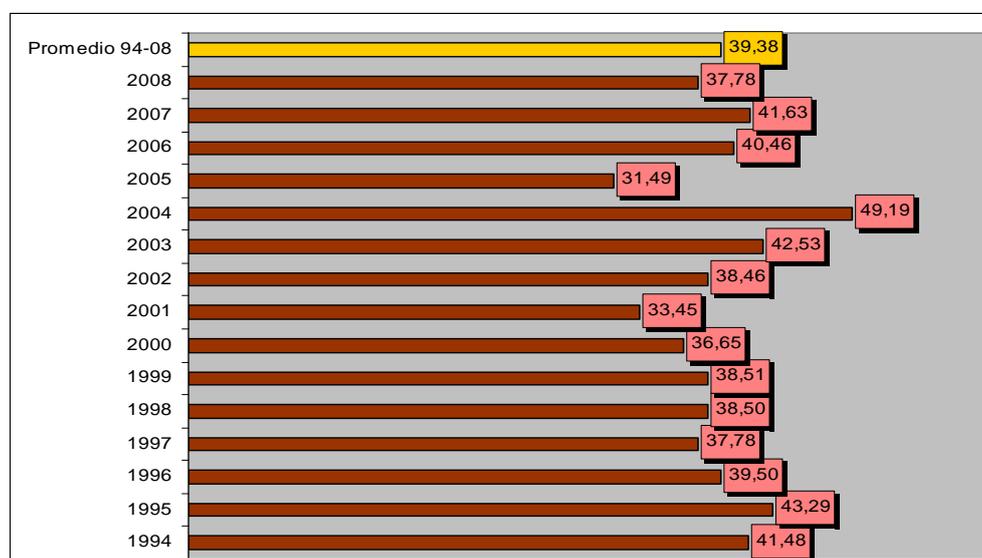
**La incidencia del componente revalorización sobre el gasto futuro en pensiones de jubilación contributiva viene determinada por la evolución del índice de precios al consumo.**

#### 4.1.2.d) Efecto sustitución

El efecto sustitución se refiere al incremento automático en la cuantía de la pensión media como consecuencia de la mayor pensión media de los beneficiarios que entran en el Sistema a o largo de un año respecto a la pensión media de los que causan baja en ese mismo año, debido al crecimiento automático de las base reguladoras resultado de los incremento salariales anuales.

La pensión media de las altas representa, como media del período 1994-2008, el 39,3% de la pensión media de las bajas causadas durante ese período (Gráfico 4.8.).

**Gráfico 4.8. Evolución de la relación Altas/Bajas en pensión de jubilación. Pensión media 1994-2008**



Como media del período 1994-2008 la pensión media de altas y bajas crecen a una tasa similar (5,55% y 5,66% respectivamente) y sin embargo el número de altas ha crecido por debajo del número de bajas (1,36% y 3% respectivamente) (Tabla 4.19), por lo que la incidencia del efecto sustitución ha sido moderada.

**La incidencia del efecto sustitución sobre el gasto futuro en pensiones de jubilación contributivas dependerá del incremento previsto en los salarios reales (factor económico) y de la tasa de crecimiento anual de la población que causa alta en el Sistema (factor demográfico).**

**Tabla 4.19. Evolución de altas y bajas en pensión contributivas de jubilación. Número y pensión media.**

**Sistema de Seguridad Social. 1994-2008**

<b>Años</b>	<b>Número anual de altas</b>	<b>Variación interanual</b>	<b>Pensión media Altas Euros/mes</b>	<b>Variación interanual</b>
1994	246.298	-----	500,42	-----
1995	249.505	1,30	535,58	7,03
1996	239.927	-3,84	554,58	3,55
1997*	226.313	-5,67	573,43	3,40
1998	211.462	-6,56	598,20	4,32
1999	196.338	-7,15	619,88	3,62
2000	207.478	5,67	644,86	4,03
2001	197.892	-4,62	669,99	3,90
2002	187.753	-5,12	715,34	6,77
2003	190.574	1,50	772,95	8,05
2004	187.104	-1,82	856,14	10,76
2005*	265.270	41,78	800,12	-6,54
2006	235.129	-11,36	922,82	15,34
2007	231.784	-1,42	994,34	7,75
2008	269.770	16,39	1.051,70	5,77
<b>Promedio 95-08</b>		<b>1,36</b>		<b>5,55</b>
<b>Años</b>	<b>Número anual de bajas</b>	<b>Variación interanual</b>	<b>Pensión media Bajas Euros/mes</b>	<b>Variación interanual</b>
1994	161.384	-----	353,70	-----
1995	160.856	-0,33	373,77	5,67
1996	155.009	-3,63	397,56	6,36
1997	160.981	3,85	416,19	4,69
1998	212.408	31,95	431,92	3,78
1999	221.018	4,05	447,52	3,61
2000	213.946	-3,20	471,89	5,45
2001	205.754	-3,83	502,05	6,39
2002	211.886	2,98	516,63	2,90
2003	217.146	2,48	542,32	4,97
2004	209.819	-3,37	573,86	5,82
2005	226.135	7,78	608,52	6,04
2006	215.848	-4,55	657,01	7,97
2007	224.885	4,19	702,08	6,86
2008	232.930	3,58	763,30	8,72
<b>Promedio 95-08</b>		<b>3,00</b>		<b>5,66</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de *Anexo al Informe Económico Financiero de los Presupuestos de la S.Social para 2009* ([www.meh.es](http://www.meh.es)); *Boletín de Estadísticas Laborales* ([www.mtas.es](http://www.mtas.es))

\* 1997 a partir de noviembre de 1997, inclusive, las atas de pensiones de incapacidad permanente de beneficiarios de 65 y más años, a excepción de las del SOVI, figuran incluidas en Jubilación

\*2005: Las cifras de este año están afectadas por la nueva normativa de concurrencia de las pensiones SOVI.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> La Ley 30/2005 de 18 de marzo establece que las pensiones SOVI son compatibles con las prestaciones económicas de carácter extraordinario reguladas en dicha Ley y no se consideran prestaciones concurrentes a efectos de la determinación de la cuantía de la pensión SOVI.

## **4.2. EVOLUCIÓN FUTURA DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS**

La evolución futura de las fuentes de financiación de las pensiones contributivas va a estar condicionada tanto por factores discrecionales como por factores automáticos. Los factores discrecionales corresponden a decisiones políticas sobre modificaciones legislativas que afectan al nivel de recursos obtenidos (bases tipos, beneficios fiscales...). Los factores automáticos son aquellos que implican una mayor obtención de ingresos manteniendo la estructura normativa vigente, es decir, están asociados a cambios en la actividad económica como, por ejemplo, aumento de la producción, incremento en el empleo, variaciones de productividad...

Los ingresos percibidos por el Sistema de Seguridad Social proceden de tres fuentes: cotizaciones, transferencias del Estado y otros ingresos, básicamente de carácter patrimonial, tal y como se expone en detalle en el Capítulo 2.

Dado el objetivo perseguido con este estudio, no se han considerado las transferencias destinadas a financiar prestaciones de carácter no contributivo (prestaciones familiares, LISMI, síndrome tóxico, maternidad no contributivas...), como tampoco se han tenido en cuenta las prestaciones sanitarias del Instituto Social de la Marina, las que responden al pago de servicios efectuados (aportaciones de empresas colaboradoras para el sostenimiento de los servicios comunes) y las del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) para financiar los servicios sociales, los gastos de atención a la dependencia y la seguridad social de cuidadores no profesionales. Por idénticas razones, se excluyen las transferencias procedentes del exterior (Fondo Social Europeo) y no se incluyen los ingresos patrimoniales ni aquellos otros que tienen carácter coactivo y que corresponden a multas, sanciones y recargos.

Además, sólo se tiene en cuenta el presupuesto de las Entidades Gestoras y los Servicios Comunes puesto que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales recaudan cotizaciones que van destinadas a financiar prestaciones por incapacidad temporal y otras prestaciones económicas distintas a las pensiones.

Como es obvio en un análisis de estas características, de las fuentes de financiación se excluyen las operaciones por cuenta de capital (relacionadas con enajenaciones de inversiones reales), las transferencias de capital y las operaciones financieras.

Por consiguiente, a efectos del presente estudio, como fuentes de financiación del sistema de pensiones contributivas se considera únicamente las cotizaciones sociales que constituyen recursos de la Tesorería General de la Seguridad Social.

#### **4.2.1. Evolución de los ingresos por cotizaciones sociales**

Dado que las pensiones de jubilación se financian con los recursos procedentes de las cotizaciones sociales satisfechas, el crecimiento de los ingresos necesarios para financiar el gasto en pensiones de jubilación estará determinado por el crecimiento de las cotizaciones sociales reales o efectivas, cuyo análisis se aborda en este capítulo.

Según el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC 2005) por cotizaciones sociales se entiende *los pagos que las personas aseguradas o sus empleadores hacen, directa o a través de un organismo recaudador, a instituciones que conceden prestaciones sociales, a fin de adquirir y/o mantener el derecho a estas prestaciones*. Además, la metodología de contabilidad nacional distingue dos tipos de cotizaciones sociales: las reales o efectivas y las ficticias o imputadas.

Del análisis se han excluido las cotizaciones ficticias o imputadas por cuanto que las mismas operan fuera del circuito de las cotizaciones y *representan la contrapartida de las prestaciones sociales proporcionadas directamente por los empleadores a sus asalariados o antiguos asalariados*. Tampoco se incluyen las cotizaciones sociales satisfechas a otros subsectores de las Administraciones Públicas distintos a la Seguridad Social, como es el caso de las cuotas de derechos pasivos correspondientes a los funcionarios civiles y militares.

En el presente trabajo se parte de la hipótesis de que no existirán cambios en el sistema debido a factores discrecionales (normativos o legislativos), por consiguiente se considera

que la estructura de bases y los tipos de cotización se mantiene invariable a lo largo de los años para los que se efectúa la predicción. Este supuesto implica que no se modificarán las bases máxima y mínima de cotización ni los tipos de cotización establecidos para el año 2008 (año de referencia) en el período de tiempo para el que se efectúa la proyección<sup>60</sup>, los cuales ya han sido expuestos con detalle en el Capítulo 2.

En coherencia con lo anterior, los factores condicionantes del crecimiento de las fuentes de financiación de las pensiones contributivas son los que se exponen en el Gráfico 5.1. del Capítulo 5 *Análisis prospectivo del sistema de pensiones contributivas de jubilación* y que procedemos a resumir a continuación.

El crecimiento futuro de las cotizaciones sociales reales vendrá determinado por el aumento de las bases de cotización que, a su vez, dependerá del incremento que experimente la masa salarial.

La cuantía de la masa salarial es función, a su vez, de dos factores: por una parte, de la evolución prevista en el número de cotizantes y por otra, del incremento de los salarios reales. Se considera que el número de cotizantes crece de la misma forma que el empleo y que el factor de crecimiento del empleo es función directa del crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) y función inversa del crecimiento de la productividad. Los salarios reales aumentarán en la misma proporción que los crecimientos de productividad en función de cuál sea el coeficiente de absorción de los incrementos de productividad para salarios reales, que se define como el cociente entre el crecimiento de los salarios reales y el crecimiento de la productividad.

---

<sup>60</sup> Las modificaciones legislativas sobre bases y tipos de cotización se consideran variables exógenas y constantes en el modelo de proyección utilizado.

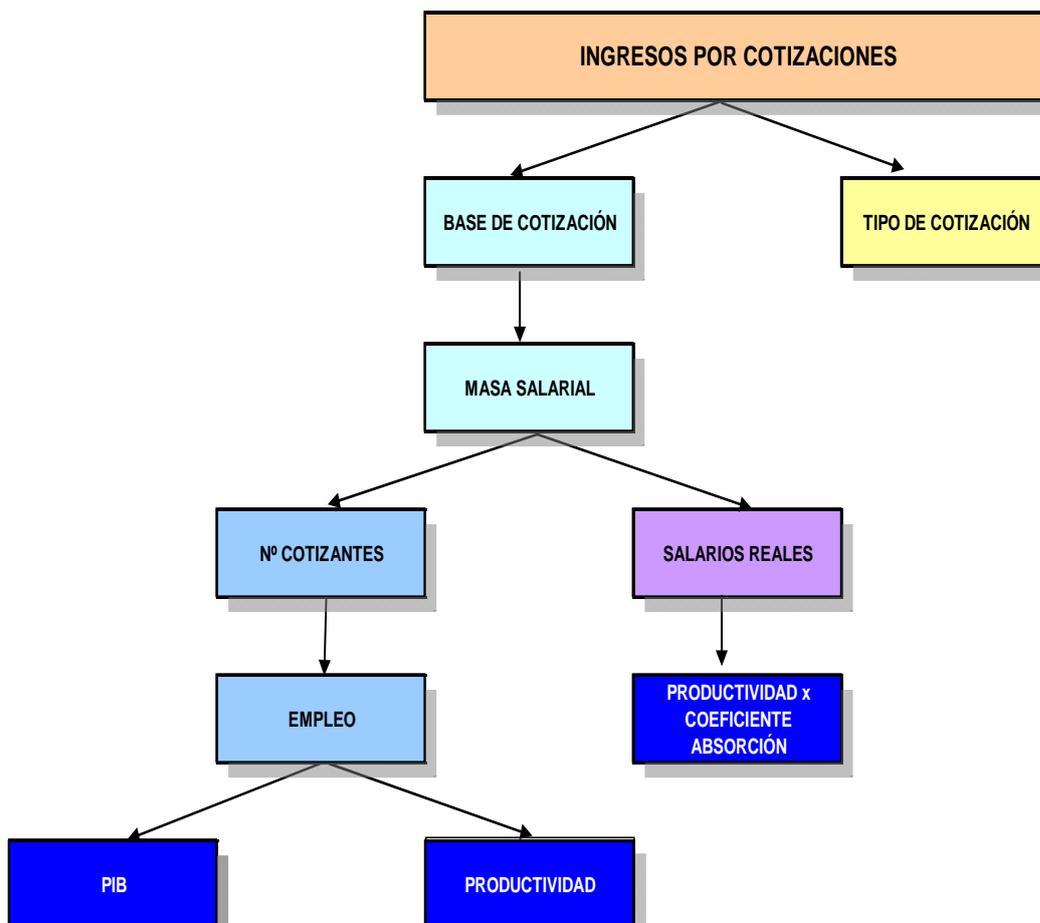
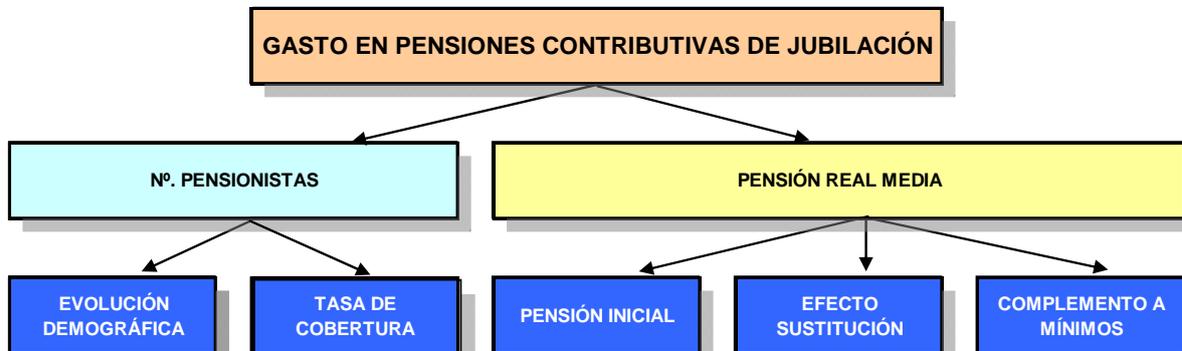
## **5. ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL SISTEMA DE PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN**

El objetivo de este capítulo es estimar la evolución futura del gasto en pensiones contributivas de jubilación del Sistema de Seguridad Social y de los ingresos por cotizaciones necesarios para financiar el gasto. Para ello, en primer lugar, se describen los factores condicionantes de la evolución futura de los gastos e ingresos. En segundo lugar, se delimita el escenario macroeconómico de referencia en el que se recogen las previsiones a medio plazo de crecimiento de la economía española. En tercer lugar, se elabora el modelo de proyección teniendo en cuenta las hipótesis realizadas sobre la evolución futura de los factores y las previsiones macroeconómicas establecidas. Los resultados obtenidos se describen en el último apartado del capítulo.

### **5.1. FACTORES CONDICIONANTES DE LA EVOLUCIÓN FUTURA DE LOS GASTOS E INGRESOS VINCULADOS A LAS PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN**

En un sistema de reparto como el español los activos de cada momento (cotizantes) deben financiar a través de sus contribuciones (cotizaciones sociales) las pensiones de los inactivos (jubilados), tal y como se puso de manifiesto en el Capítulo 1. En consecuencia, la evolución futura del sistema contributivo de pensiones de jubilación dependerá de cómo evolucionen las cotizaciones, el número de pensionistas y la cuantía de la pensión media. Estas variables, a su vez, están condicionadas por factores de tipo demográfico, funcional y económico, cuyas relaciones se esquematizan en el Gráfico 5.1. y cuyo desarrollo se efectúa en el apartado 5.3.

Gráfico 5.1. Descripción de las variables de referencia del modelo de proyección



## **5.2. DELIMITACIÓN DEL ESCENARIO MACROECONÓMICO DE REFERENCIA**

El análisis prospectivo del sistema de pensiones de jubilación que se realiza en este estudio se ve, como es lógico, altamente condicionado por el escenario macroeconómico de referencia. Por ello, en este apartado se realiza una descripción de las proyecciones económicas en las que se apoya el modelo.

### **5.2.1. El entorno macroeconómico**

En el contexto actual, de cambio de ciclo, resulta especialmente difícil hacer previsiones. Efectivamente, las continuas y profundas revisiones a la baja de las previsiones de crecimiento de la economía mundial constituyen la nota común de los últimos meses en todas las instituciones encargadas del análisis de las perspectivas económicas, tanto públicas como privadas.

Ello es debido a que la economía mundial se enfrenta a una situación extremadamente difícil, con un grado de incertidumbre y una volatilidad excepcionalmente elevados. De hecho, el alcance de la contracción en la que se encuentran inmersas las economías desarrolladas no se ha cuantificado en su totalidad. Si bien, todo apunta a que nos encontramos ante la recesión más importante desde mediados del pasado siglo y cuyo precedente más inmediato se remonta a la Gran Depresión del 29.

El escenario macroeconómico se ha ido deteriorando con una rapidez e intensidad inusitadas. En los últimos meses se constata, el grave y generalizado deterioro de las economías avanzadas alcanzando valores negativos históricos en los indicadores básicos de actividad y mercado de trabajo.

Esta situación es el resultado del impacto simultáneo de varias perturbaciones de gran magnitud, cuyos efectos se han reforzado mutuamente. El origen se encuentra fundamentalmente en dos shocks: una crisis financiera, sin precedentes y que no termina de remitir, unida al aumento de los precios de materias prima. A ellos se añade, en algunos países, la crisis del mercado inmobiliario.

Además, la crisis financiera se extiende gradualmente tanto a los países emergentes y latinoamericanos como a segmentos del mercado que no se habían visto afectados previamente por la crisis.

En este contexto, los gobiernos y las autoridades monetarias han adoptado medidas, tanto monetarias como fiscales<sup>61</sup>, sin precedentes para luchar contra la crisis. Sin embargo, los avances han sido limitados y desiguales, de forma que aún no se ha conseguido recuperar la confianza de los agentes económicos. De hecho, aunque el apoyo de las autoridades al sistema financiero, con sus planes de rescate, es claro y existe un firme propósito de estímulo fiscal, la persistencia del deterioro sigue planteando dudas sobre la forma de afrontar la crisis y el momento en que se iniciará la deseada recuperación.

Como es lógico, la economía española no ha permanecido ajena a esta crisis, muy al contrario, la está viviendo con especial intensidad y dureza (especialmente en términos de empleo) y con unos niveles de confianza en mínimos históricos. La crisis financiera internacional ha intensificado la desaceleración, iniciada en la economía española en el año 2007, mientras que el proceso de ajuste en el sector de la construcción, motor fundamental del crecimiento económico español de la última década, ya se había iniciado a finales del año 2006.

En definitiva, la extensión y profundidad de estos acontecimientos ha contagiado la economía real y las perspectivas han experimentado un notable deterioro, de forma que tanto los organismos internacionales (OCDE, FMI y Comisión Europea) como los gobiernos y los analistas privados se han visto obligados a revisar a la baja sus previsiones, de forma sustancial, en un corto espacio de tiempo.

Las revisiones más intensas se han producido a partir de finales del año 2008 y algunas de ellas, como la realizada por la OCDE en noviembre de 2008 rebajando su previsión de junio, han quedado desfasadas con una inusitada rapidez. Todas ellas pronostican la interrupción de un largo periodo de bonanza económica a nivel mundial, pasando de tasas

---

<sup>61</sup> Estas actuaciones han movilizado importantes volúmenes de recursos que, como media, han representado un 20% del PIB.

de crecimiento superiores al 4% a un desplome de la actividad mundial en el entorno del -0,5%.

### **5.2.2. Hipótesis de crecimiento de la economía española (2008-2018)**

A la luz de estos importantes condicionantes, las hipótesis formuladas en este estudio en relación con las previsiones de crecimiento de la economía española (PIB, empleo...) en el horizonte temporal 2008-2018 se basan en tres referencias básicas:

1. Las previsiones económicas de crecimiento para la economía mundial, nuestro entorno más inmediato y la economía española realizadas por organismos internacionales, analistas privados de reconocido prestigio y el propio Gobierno español. A este respecto, sólo se han tomado las últimas previsiones disponibles (las publicadas en el año 2009) dada la rapidez con que se han quedado desfasadas las previsiones previas (mediados y finales del año 2008)<sup>62</sup>.
2. La evolución registrada por la economía española en el pasado, puesto que constituye un importante condicionante para nuestras posibilidades de crecimiento futuro.
3. Las estimaciones disponibles sobre las posibilidades de crecimiento potencial de la economía española, en el horizonte del largo plazo, y la introducción del análisis de aspectos cualitativos característicos de nuestra economía. Puesto que las proyecciones de crecimiento institucionales, tanto a nivel mundial como para España, abarcan como máximo el medio plazo (periodo 2008-2011) y se carece de proyecciones en el horizonte del 2011-2018.

Con estos fundamentos, se han elaborado dos escenarios macroeconómicos: un escenario base, considerado como el más probable, y un escenario alternativo, de signo más optimista, con menores probabilidades de realización.

---

<sup>62</sup> Esto supone descartar, entre otras previsiones, las realizadas por la OCDE en noviembre de 2008 (últimas disponibles por parte de este organismo internacional).

En este sentido, se ha descartado un tercer escenario, de carácter más pesimista, planteado por algunos analistas, los cuales pronostican una fuerte recesión, seguida de crecimientos cercanos al 0% a lo largo de toda una década (en línea con la experiencia japonesa). Sin embargo, estimamos que la probabilidad de que se produzca esta depresión en nuestro país es reducida, si bien el camino de la recuperación no se encuentra exento de riesgos. Las razones para no contemplar este tercer escenario son básicamente dos. En primer lugar, aunque nos encontramos ante una situación excepcional que augura una etapa muy complicada, las respuestas en términos de política económica están siendo también excepcionales, tanto por la celeridad como por la magnitud y la determinación en las medidas adoptadas para luchar contra la crisis (especialmente en los Estados Unidos y la Unión Europea). Y, en segundo lugar, la experiencia reciente de la economía española<sup>63</sup> apunta a que nuestra economía registra la recesión con más intensidad que otras economías de nuestro entorno más inmediato, pero estas etapas suelen ser también de más breve duración.

Las hipótesis de crecimiento de la economía española efectuadas para el **escenario base** de referencia consideran las previsiones realizadas tanto por los principales organismos internacionales como por analistas privados, nacionales e internacionales<sup>64</sup> para el horizonte temporal 2008-2010. Este escenario parte, en el año 2008, de una ralentización en el crecimiento del PIB hasta el 1,2% y de un descenso del empleo a una tasa del -0,5%. Contempla una significativa contracción de la actividad en el año 2009, con un retroceso del PIB del -2,2% y un descenso del empleo con tasas cercanas al 4%. Se prevé que el año 2010 siga registrando, en términos interanuales, tasas negativas tanto en términos de PIB (-0,3%) como de creación de empleo (-2%) y sólo se vislumbra el inicio de una suave y modesta recuperación a finales de 2010, con importantes riesgos de que esta recuperación se retrase. A partir del año 2011 se considera que la economía española va recuperando gradualmente tasas positivas de crecimiento del PIB en el entorno del 2% al 2,5%, tasas cercanas a las estimaciones centrales de crecimiento potencial de nuestro PIB. Su traducción, en términos de creación empleo, se prevé menos intensiva que en años

---

<sup>63</sup> Series disponibles tanto en el Instituto Nacional de Estadística (INE), en términos de Contabilidad Nacional desde principios de los años 70, como en la base de datos de la OCDE (Economic Outlook) desde el año 1970.

<sup>64</sup> FMI (enero 2009), Comisión Europea (enero 2009), Economist Intelligence Unit (enero 2009), City Group (enero 2009), Funcas (febrero 2009) y la media de consenso de varios analistas privados recogida por Funcas (enero-febrero 2009).

precedentes teniendo en cuenta dos factores: que la convergencia de la economía española (en términos de tasas de actividad con los países más desarrollados) se ralentizará y que la evolución demográfica será menos dinámica (fenómeno de la inmigración).

El **escenario alternativo**, de signo más optimista, toma como referencia la previsión realizada por el Gobierno español, en enero de 2009, para el horizonte temporal 2008-2011. El punto de partida de este escenario para el año 2008 es el mismo que el del escenario base (1,2% en el PIB y -0,5% en empleo), pero contempla una continuidad en el deterioro de la situación económica menos intensa en el año 2009, con una tasa negativa de crecimiento anual del PIB del -1,6% y una destrucción de empleo del -3,7%, de forma que la segunda mitad del 2009 marcaría el fondo del deterioro y el punto de inflexión. Se prevé el inicio de una suave reactivación económica en el año 2010, a medida que las perturbaciones negativas comiencen a remitir (principalmente la crisis financiera internacional y el ajuste inmobiliario) y se empiecen a sentir los efectos de las medidas económicas adoptadas (monetarias y fiscales), unidas a la contención del precio del petróleo, en un contexto de una inflación muy moderada. Así, pese a la elevada incertidumbre, se apunta a una recuperación de tasas de crecimiento positivas en 2010 tanto en términos de PIB (1,2%) como de empleo (0,1%), para alcanzar la senda del 2,6% del crecimiento del PIB y del 1,3% del empleo en el año 2011. A partir de esa fecha, se considera que la economía española alcanza unas tasas de crecimiento del PIB cercanas a las estimaciones más optimistas del PIB potencial (en torno al 3%), con una traducción en términos de creación empleo menos intensiva que en años precedentes por las mismas razones comentadas en el escenario base.

### **5.3. DESCRIPCIÓN DEL MODELO DE PROYECCIÓN<sup>65</sup>**

El modelo de proyección que hemos elaborado se basa en un conjunto de relaciones funcionales donde se integran los factores demográficos y económicos condicionantes de la evolución del gasto y de los ingresos vinculados a las pensiones contributivas de jubilación. En los apartados anteriores se han descrito los factores demográficos y

---

<sup>65</sup> La metodología utilizada para efectuar la proyección se apoya en la desarrollada por Barea (1996).

económicos y el escenario macroeconómico que sirve como referencia y condiciona las relaciones funcionales que se contemplan en el modelo.

El ámbito material de esta investigación se limita al estudio de las pensiones de jubilación del Sistema de Seguridad Social en su modalidad contributiva y el ámbito temporal de proyección comprende el período 2009-2018, tomando como año base 2008. Para la delimitación y previsión de los factores económicos (PIB, empleo, productividad y remuneración real) se utiliza el criterio de Contabilidad Nacional y para las variables de gasto en pensiones e ingresos por cotizaciones se emplean las obligaciones y los derechos reconocidos netos del cierre provisional de la ejecución del presupuesto de 2008 del Sistema de Seguridad Social. La cuantificación de la incidencia del factor demográfico toma como referencia las proyecciones a corto plazo elaboradas por el INE para el período 2008-2018.

Las hipótesis realizadas para elaborar el modelo de proyección son las siguientes:

- No se contemplan cambios normativos respecto de la situación del año base (2008).
- Todas las variables cuantificables en unidades monetarias se proyectan en términos reales, descontando por tanto el efecto de la inflación.
- Se considera que el número de pensionistas que entran en el sistema (altas) aumenta a la misma tasa que la población de 65 y más años.
- Se estima que el número de años que el pensionista permanece en el sistema es igual a la esperanza de vida a los 65 años, establecida en las proyecciones demográficas para el período 2008-2018.
- Se contempla que la participación de los complementos a mínimos en el importe de la pensión permanece constante en el nivel alcanzado en 2008.
- Se prevé que el número de cotizantes aumente a la misma tasa que lo hace el empleo.

Para determinar el comportamiento futuro de las variables del modelo se ha analizado su comportamiento en el pasado así como los factores condicionantes del presente. La variación estimada en las diferentes variables del modelo de proyección se expresa en tasas de crecimiento anual acumulativas.

**Las relaciones funcionales** determinantes del modelo son las siguientes:

**Gasto en pensiones contributivas de jubilación -relaciones funcionales:**

El gasto futuro en pensiones contributivas de jubilación estará condicionado por el aumento en el número de pensionistas y la pensión real media (Ecuación nº 1):

$$\text{Ecuación nº 1} \quad t \text{ GPCJ} = t \text{ NP} + t \text{ PRM}$$

t: Tasa de crecimiento anual acumulativo

GPCJ: Gasto en Pensiones Contributivas de Jubilación

NP: Número de Pensionistas

PRM: Pensión Real Media

El crecimiento del número de pensionistas dependerá, a su vez, de cómo aumente la población jubilada (65 y más años) y la tasa de cobertura (Ecuación nº 2):

$$\text{Ecuación nº 2} \quad t \text{ NP} = t \text{ Fd} + t \text{ TC}$$

t: Tasa de crecimiento anual acumulativo

NP: Número de Pensionistas

El primer factor, que denominamos demográfico, queda cuantificado en las proyecciones demográficas que hemos utilizado (INE 2008-2018).

**t Fd:** crecimiento en el número de pensionistas debido al factor demográfico = tasa de crecimiento de la población 65 y + (Proyecciones demográficas 2008-2018).

El crecimiento en la tasa de cobertura, segundo factor, depende de la entrada de nuevos pensionistas no incluidos en el Sistema. Como se indica en el Capítulo 4, no cabe esperar cambios en la tasa de cobertura respecto a los valores alcanzados actualmente, por lo que

su tasa de crecimiento anual acumulativa es cero no teniendo incidencia sobre el número de pensionistas:

**t TC:** crecimiento en el nº de pensionistas debido al aumento en la tasa de cobertura.

TC: cte;  $t TC = 0$

Por lo tanto el crecimiento futuro del número de pensionistas de jubilación está condicionado por la evolución prevista en la población de 65 y más años.

El aumento futuro de la pensión real media vendrá determinada por la incidencia del efecto sustitución y la evolución del complemento a mínimos (Ecuación nº 3):

$$\text{Ecuación nº 3} \quad t PRM = t ES + t CPMIN$$

t: Tasa de crecimiento anual acumulativo

PRM: Pensión real media

El efecto sustitución (ES) se traduce en un incremento de la pensión media como consecuencia del mayor importe de las pensiones de las altas respecto del importe de las pensiones de las bajas, en un período de tiempo. Este incremento, tal y como se describe en el Capítulo 4, se explica por el aumento de los salarios reales que sirven como base para el cálculo de la pensión, y se ve reforzado por el envejecimiento demográfico que determina que el número de altas sea superior al número de bajas. El crecimiento de los salarios reales está condicionado por el crecimiento de la productividad:

**t ES:** crecimiento debido al efecto sustitución = F (crecimiento de la remuneración real por asalariado (tRRA) y del mayor nº de altas/nº bajas).

$t RRA = a * t P$ ; a= porcentaje de absorción; t P= tasa de crecimiento de la productividad

El mayor nº de altas/nº bajas = F (crecimiento de la población de 65 y más y de la mayor esperanza de vida a los 65 años).

El otro factor condicionante del crecimiento de la pensión real media son los complementos a mínimos, cuya evolución se analiza en el Capítulo 4. A efectos de su

comportamiento futuro consideramos que, durante el período 2009-2018, su participación en el importe de la pensión va a permanecer constante, en torno al 5,7%, por lo que no afecta al crecimiento del gasto futuro en pensiones contributivas de jubilación.

**t CPMIN:** crecimiento del complemento a mínimos

CPMIN: cte. (aprox. 5,7% del importe de la pensión)

tCPMIN= 0

**En definitiva, el crecimiento del gasto futuro en pensiones contributivas de jubilación vendrá determinado por la tasa de crecimiento de la población de 65 y más años (condicionante del crecimiento en el número de pensionistas) y la tasa de crecimiento del efecto sustitución (condicionante del crecimiento de la pensión real media) -**

Ecuación nº 4-:

$$\text{Ecuación nº 4} \quad t \text{ GPCJ} = t \text{ Fd} + t \text{ ES}$$

t: Tasa de crecimiento anual acumulativo

GPCJ: Gasto en pensiones Contributivas de Jubilación

**t Fd:** crecimiento en el nº de pensionistas debido al factor demográfico = tasa de crecimiento de la población 65 y +

**t ES:** crecimiento debido al efecto sustitución

#### **Ingresos para financiar el gasto en pensiones de jubilación contributivas-relaciones funcionales:**

La fuente de financiación del gasto en pensiones contributivas de jubilación son fundamentalmente los ingresos procedentes de las cotizaciones sociales<sup>66</sup> que financian todas las prestaciones de naturaleza contributiva del Sistema de Seguridad Social, entre ellas las pensiones contributivas de jubilación. De manera que el crecimiento de los ingresos vendrá determinado por el crecimiento de las cotizaciones sociales (Ecuación nº 5):

---

<sup>66</sup> Dentro de los conceptos determinantes del importe de las pensiones contributivas de jubilación se encuentran los complementos a mínimos que actualmente se financian con cotizaciones e impuestos, pero que a partir del año 2013 pasarán a financiarse con impuestos en su totalidad.

**Ecuación n° 5      $t I = t CSS$**

t: Tasa de crecimiento anual acumulativo

I: Ingresos

CSS: Cotizaciones sociales a la Seguridad Social

El crecimiento de los ingresos por cotizaciones sociales viene determinado por el crecimiento de las bases de cotización (BC) y por el crecimiento del tipo de cotización (CT). El tipo de cotización se considera que no varía a lo largo del período de proyección, por lo que su tasa de crecimiento es cero (Ecuación n° 6):

**Ecuación n° 6      $t CSS = t BC + t TC$**

t BC: crecimiento de las bases de cotización

t TC :crecimiento del tipo de cotización TC: cte ( la normativa no varía ); t TC=0

Bajo la hipótesis de no aumentar las bases de cotización por cambios legislativos en la normativa, éstas varían en función de la masa salarial (MS) -Ecuación n° 7-:

**Ecuación n° 7      $t BC = t MS$**

t BC: crecimiento de las bases de cotización

t MS: crecimiento de la masa salarial.

El crecimiento de la masa salarial (tMS) está condicionado por el crecimiento en el número de cotizantes y por el crecimiento de la remuneración real por asalariado (Ecuación n° 8):

**Ecuación n° 8      $t MS = t NC + t RRA$**

El número de cotizantes aumenta a la misma tasa que crece el empleo. A su vez, el crecimiento del empleo es igual al crecimiento del PIB descontado el crecimiento de la productividad:

**t NC:** crecimiento del n° de cotizantes.  $t NC = t E$  ( crecimiento del empleo)

$t E = t PIB - t P$ ;  $t PIB$ : crecimiento del PIB;  $t P$ : crecimiento de la productividad

La tasa de crecimiento de la remuneración real por asalariado ( $tRRA$ ) como ya indicamos anteriormente, es función de la tasa de crecimiento de la productividad y del porcentaje de absorción que representa sobre la productividad:

**t RRA:** crecimiento de los salarios reales;  $t SR = a * t P$ ;  $a$ = porcentaje de absorción;  
 $t P$ = crecimiento de la productividad.

**En definitiva, el crecimiento de los ingresos por cotizaciones sociales estará condicionado por el crecimiento del empleo (determinante del número de cotizantes) y por el crecimiento de los salarios reales. Ambos factores estarán condicionados, a su vez, por las previsiones de crecimiento del PIB (Ecuación n° 9):**

$$\text{Ecuación n° 9} \quad t CSS = t E + t RRA$$

$t$ : Tasa de crecimiento anual acumulativo

$t E$  : tasa de crecimiento del empleo (determinante del número de cotizantes)

$t RRA$ : tasa de crecimiento de la remuneración real por asalariado

#### **5.4. RESULTADOS DE LA PROYECCIÓN. 2009- 2018**

La proyección del gasto en pensiones contributivas de jubilación y de los ingresos por cotizaciones en el horizonte temporal del año 2018, parte de los valores monetarios de gasto e ingreso en 2008, considerado como año base.

La proyección del gasto en pensiones contributivas de jubilación para el período 2009-2018 se calcula incrementando el valor del gasto en el año  $n-1$  por la tasa prevista de

crecimiento anual en el año n de los factores condicionantes que se recogen en la ecuación nº 4 del modelo: factor demográfico (población de 65 y más años) y efecto sustitución<sup>67</sup>.

De la misma forma, la proyección de los ingresos por cotizaciones sociales para el año n se calcula incrementando el valor monetario de las cotizaciones en n-1 por la tasa prevista de crecimiento anual de los factores condicionantes del crecimiento de las cotizaciones, recogidos en la ecuación nº 9 del modelo: empleo (número de ocupados) y remuneración real por asalariado.

En la medida en que se han contemplado dos escenarios macroeconómicos de referencia, que se describen en el epígrafe 5.2 de este capítulo, se calculan las tasas de crecimiento anual de los factores económicos para estos dos escenarios: escenario base y escenario alternativo. Las tasa de crecimiento anual prevista para el factor demográfico (población de 65 y más años) es la misma en ambos escenarios ya que viene dada por las proyecciones demográficas a corto plazo elaboradas por el INE.

#### **5.4.1. Resultados de la proyección 2009-2018. Escenario base**

En la Tabla 5.1. se recogen las tasas medias de crecimiento anual acumulativo de los factores demográficos y económicos para el período 2009-2018. Los resultados de la proyección con el escenario base vienen condicionados por una tasa de crecimiento medio anual del PIB del 1,65% y del 1,25% de la productividad durante el período 2009-2018.

El gasto en pensiones contributivas de jubilación crecerá, durante el período 2009-2018 a una tasa media acumulativa del 2,76% resultado de un crecimiento medio anual del número de pensionistas del 1,77% y de la incidencia del efecto sustitución, que aumentará la pensión media en el 0,99% acumulativo anual (Tabla 5.1.).

---

<sup>67</sup> En la presente investigación se adapta la metodología elaborada por Barea (1996) para el cálculo del efecto sustitución. Se toman como variables determinantes del efecto sustitución el crecimiento de la población de 65 y más, según las proyecciones a corto plazo elaboradas por el INE; la evolución de la esperanza de vida a los 65 años según las proyecciones del INE para el período 2008-2018 y el crecimiento de la remuneración real por asalariado, según las previsiones macroeconómicas elaboradas en esta investigación.

Los ingresos por cotizaciones sociales aumentarán a una tasa media acumulativa del 1,24%, por debajo de la tasa de crecimiento del gasto. Dicho crecimiento vendrá determinado por el aumento en el número de cotizantes (empleo) a una tasa media anual del 0,4% y de la remuneración real por asalariado que crecerá a una tasa anual del 0,84% (Tabla 5.1.).

**Tabla 5.1. Tasas media de crecimiento anual acumulativo. 2009-2018**  
**ESCENARIO BASE**

<b>Factores condicionantes del crecimiento del gasto en pensiones contributivas de jubilación Sistema de Seguridad Social 2009-2018</b>		<b>Factores condicionantes del crecimiento de los ingresos por cotizaciones sociales Sistema de Seguridad Social 2009-2018</b>	
Factor	Tasa media de crecimiento anual (%)	Factor	Tasa media de crecimiento anual (%)
Fd:Población $\geq 65$	1,77	E:Empleo	0,40
ES:Efecto sustitución	0,99	RRA: Remuneración Real por asalariado	0,84
PIB:1,65 ; Productividad: 1,25			

Fuente: Elaboración propia

En términos absolutos, el gasto en pensiones contributivas de jubilación pasará de 56.602 millones de euros en 2008 a 74.301,57 millones de euros en 2018. Su participación en el PIB aumentará en 0,8 puntos, pasando del 7% en 2008 al 7,8% en 2018 (Tabla 5.2.). El crecimiento del gasto en pensiones contributivas de jubilación será más acentuado durante los años 2011 a 2013, período para el que la población de 65 y más años crecerá a un mayor ritmo.

Los ingresos por cotizaciones aumentarán en 12.390,3 millones de euros entre 2008 y 2018, sin embargo su participación en el PIB se reducirá en cinco décimas, pasando del 11,9% en el año 2008 al 11,5% en el año 2018 (Tabla 5.2.). Dentro del período de proyección, durante los primeros dos años, 2009 y 2010, se prevé una caída de los ingresos por cotizaciones como consecuencia de la destrucción de empleo. Esta tendencia cambia a partir del año 2011 y para el resto del período de proyección debido a la recuperación del empleo, aunque con tasas de crecimiento por debajo del 2%.

**Tabla 5.2. Resultados de la proyección 2009-2018. Escenario Base**

<b>ESCENARIO BASE</b> <b>Sistema de Seguridad Social</b>	Porcentaje sobre el PIB			
	<b>Año Base</b>	<b>Proyección</b>		
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2018</b>	<b>2018-2008 (p.p)</b>
Gasto en Pensiones contrib.Jubilación*	7,0%	7,3%	7,8%	0,8
Ingresos por cotizaciones sociales**	11,9%	11,7%	11,5%	-0,5
Superávit(+)/Déficit (-)	4,9%	4,4%	3,6%	-1,3
	Millones de Euros de 2008			
<b>ESCENARIO BASE</b> <b>Sistema de Seguridad Social</b>	<b>Año Base</b>	<b>Proyección</b>		
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2018</b>	
Gasto en Pensiones contrib.Jubilación	56.602,58	57.595,79	74.301,57	
Ingresos por cotizaciones sociales	96.283,27	92.528,22	108.673,58	
Superávit(+)/Déficit (-)	39.680,69	34.932,43	34.372,01	

Fuente: Elaboración propia.

\*Estimación a partir de Ejecución del Presupuesto 2008 (cierre provisional) [www.mitin.es](http://www.mitin.es)

\*\*Dato referido a Ejecución del Presupuesto 2008 (cierre provisional) [www.mitin.es](http://www.mitin.es)

Como podemos observar en la Tabla 5.2, el saldo resultante de las proyecciones del gasto en pensiones contributivas de jubilación y de los ingresos por cotizaciones es positivo (superávit) para todo el período de proyección, si bien su cuantía se reduce entre los años 2008 y 2018. Dentro del período de proyección, durante los años 2009 a 2012 se reduce el superávit como consecuencia del mayor crecimiento de gasto previsto y de la reducción de las cotizaciones sociales condicionadas por el empleo. En términos de PIB, la evolución decreciente del superávit se traduce en una disminución de 1,3 puntos porcentuales, al pasar del 4,9% en el año 2008 al 3,6% en 2018.

Las cotizaciones sociales financian el conjunto de prestaciones contributivas del Sistema de la Seguridad Social, entre las que se encuentran las pensiones de jubilación. En el año 2008 el gasto en pensiones contributivas de jubilación representa el 62,56% del gasto total en prestaciones contributivas. Si consideramos las cotizaciones sociales afectadas al gasto en pensiones de jubilación, éstas supondrían el 62,56% del conjunto de cotizaciones sociales de 2008. Bajo este supuesto y realizando la hipótesis de mantenimiento del porcentaje de participación en el nivel de 2008 (62,56%), el saldo del sistema de pensiones contributivas de jubilación sería deficitario a partir del año 2010 y representaría el -0,7% del PIB en el año 2018, según las estimaciones realizadas.

Otro aspecto a considerar que afecta a la magnitud del saldo del sistema de pensiones contributivas de jubilación es la financiación de los complementos a mínimos. Este concepto, cuya función es de carácter redistributivo, se financia actualmente a través de cotizaciones sociales y transferencias si bien, como ya hemos señalado en otros apartados de esta investigación, en el año 2013 pasará a financiarse en su totalidad con transferencias en cumplimiento del principio de separación de las fuentes de financiación que rige el Sistema de Seguridad Social. El importe de transferencias que financia parcialmente los complementos a mínimos, que representa para 2008 el 1,88% de los ingresos no financieros de la Seguridad Social, debería considerarse como un componente de los ingresos que financian las pensiones contributivas de jubilación, junto a las cotizaciones sociales.

#### 5.4.2. Resultados de la proyección 2009-2018. Escenario alternativo

En el escenario alternativo, la proyección del gasto en pensiones contributivas de jubilación y de los ingresos por cotizaciones parte de un contexto macroeconómico optimista, que se traduce en un crecimiento anual del PIB del 2,32% como tasa media acumulativa y un crecimiento de la productividad del 1,15% (Tabla 5.3.).

**Tabla 5.3. Tasas media de crecimiento anual acumulativo. 2009-2018**  
**ESCENARIO ALTERNATIVO**

<b>Factores condicionantes del crecimiento del gasto en pensiones contributivas de jubilación Sta. Seguridad Social 2009-2018</b>		<b>Factores condicionantes del crecimiento de los ingresos por cotizaciones sociales Sta. Seguridad Social 2009-2018</b>	
Factor	Tasa media de crecimiento anual (%)	Factor	Tasa media de crecimiento anual (%)
Fd:Población $\geq 65$	1,77	E:Empleo	1,17
ES:Efecto sustitución	1,41	RRA: Remuneración Real por asalariado	1,20
PIB: 2,32 Productividad: 1,15			

Fuente: Elaboración propia

Bajo estas premisas, el gasto en pensiones contributivas de jubilación crecerá a una tasa anual acumulativa del 3,18% para el período 2009- 2018 (Tabla 5.3.). El mayor crecimiento del gasto con respecto al previsto con el escenario base (2,76%) se explica por la mayor incidencia del efecto sustitución (1,41%) determinado por una tasa de crecimiento de la remuneración real por asalariado (1,20% como media anual acumulativo) mayor que la prevista en el escenario base (0,84%). El factor demográfico que incide en el número de pensiones crece a la misma tasa que en el escenario base (1,77% acumulativo anual).

Respecto a los ingresos por cotizaciones, se realiza una previsión de crecimiento del 2,37% anual acumulativo para el período 2008-2018 (Tabla 5.3). También los ingresos por cotizaciones en este escenario alternativo crecerán a una mayor tasa que bajo el escenario base (1,24%). Ello se explica tanto por la mayor tasa prevista de crecimiento del número de cotizantes (empleo), del 1,17% anual acumulativo frente al 0,4% resultante con el escenario base, como por el crecimiento de la remuneración real por asalariado, que lo hará a una tasa del 1,20% frente al 0,84% resultante con el escenario base.

Los resultados de la proyección en términos absolutos y como porcentaje del PIB, se recogen en la Tabla 5.4. Teniendo en cuenta los supuestos del escenario alternativo, el crecimiento previsto en el empleo es determinante del mayor volumen de ingresos por cotizaciones, resultando un aumento en el porcentaje del PIB de 0,1 puntos frente a la pérdida de 0,5 puntos que se producía con el escenario base. El crecimiento del gasto en pensiones contributivas de jubilación se verá reforzado por la mayor incidencia del aumento de la pensión media, al estimar un mayor crecimiento de la remuneración real por asalariado respecto del escenario base. (Tabla 5.4.).

**Tabla 5.4. Resultados de la proyección 2009-2018. Escenario Alternativo**

<b>ESCENARIO ALTERNATIVO Sistema de Seguridad Social</b>	Porcentaje sobre el PIB			
	<b>Año Base</b>	<b>Proyección</b>		
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2018</b>	<b>2018-2008 (p.p)</b>
Gasto en Pensiones contrib.Jubilación	7,0%	7,4%	7,6%	0,6
Ingresos por cotizaciones sociales	11,9%	11,8%	12,0%	0,1
Superávit(+)/Déficit (-)	4,9%	4,5%	4,4%	-0,6
<b>ESCENARIO ALTERNATIVO Sistema de Seguridad Social</b>				
	Millones de Euros de 2008			
	<b>Año Base</b>	<b>Proyección</b>		
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2018</b>	
Gasto en Pensiones contrib.Jubilación	56.602,58	58.384,16	77.429,04	
Ingresos por cotizaciones sociales	96.283,27	93.972,47	121.524,24	
Superávit(+)/Déficit (-)	39.680,69	35.588,31	44.095,19	

Fuente: Elaboración propia. \*Estimación a partir de Ejecución del Presupuesto 2008 (cierre provisional).

\*\*Dato referido a Ejecución del Presupuesto 2008 (cierre provisional) [www.mitin.es](http://www.mitin.es)

El resultado de la proyección del gasto en pensiones contributivas de jubilación y de los ingresos por cotizaciones arroja un superávit de mayor volumen que bajo el escenario base, y decrece hasta el año 2011 para recuperar el ritmo de crecimiento durante el resto de período de proyección. El saldo positivo resultante se sitúa en el 4,4% del PIB en el año 2018 con una ligera pérdida de peso en el PIB respecto al año 2008 (Tabla 5.4).

Al igual que ocurría en el escenario base, si se contempla dentro del escenario alternativo la afectación de las cotizaciones sociales al gasto en pensiones contributivas de jubilación, se obtiene como resultado un saldo deficitario a partir del año 2010 (el mismo año que en el escenario base) pero de menor magnitud. El déficit estimado alcanza el -0,1% del PIB para el año 2018. Asimismo, el déficit resultante se vería reducido si incluyéramos dentro de los ingresos las transferencias destinadas a financiar parcialmente el complemento a mínimos.

Del conjunto de factores demográficos y económicos determinantes de la evolución futura del sistema de pensiones contributivas de jubilación, el crecimiento de la población de 65 y más años (Fd) y de la remuneración real por asalariado (RRA) son los que tienen mayor impacto según el modelo de proyección elaborado. La evolución de la población de 65 y

más años (factor demográfico) explícale 64% de la tasa de crecimiento total del gasto, con el escenario base y más del 55% con el escenario alternativo. Mientras que la tasa de crecimiento de la remuneración real por asalariado explica el 67% de la tasa de crecimiento total de las cotizaciones sociales en el escenario base y el 51% en el escenario alternativo.

## 6. CONCLUSIONES

El análisis sobre el sistema de pensiones contributivas de jubilación en España que se ha realizado en los Capítulos anteriores permite extraer las siguientes conclusiones:

1. Los gastos en pensiones del conjunto de la Unión Europea reflejan la importancia de las políticas de protección social, que ascendieron a 3.016,61 mil millones de euros en el año 2006 (último año disponible); cantidad que representa el 25,84% del PIB medio europeo y un gasto por habitante de 6.106 euros. Dentro de ellos, a las pensiones de vejez se destinaron 1.080,08 mil millones de euros, el 9,3% del producto nacional y un gasto medio por habitante de 2.280 euros.
2. En España, en el mismo año, los gastos en protección social ascendieron a 200,33 mil millones de euros, el 20,39% del PIB, con un gasto medio por habitante de 4.541 euros. A pensiones de vejez se destinaron 70,68 mil millones de euros, lo que equivale al 7,1% del PIB y a un gasto medio por habitante de 1.778 euros.
3. Dentro de los sistemas de protección social, los datos anteriores ponen de manifiesto el importante peso que representan las pensiones de jubilación, que suponen como media alrededor del 35% de los gastos totales en protección social y casi el 78% del gasto total en pensiones de los países de la Unión Europea. En el caso de España destaca el elevado peso que representan las pensiones de invalidez en relación con el comportamiento observado en otros países europeos, así como la baja incidencia del gasto en pensiones de supervivencia.

En términos homogéneos de paridades de poder de compra, el gasto medio de las pensiones de jubilación ascendió en el año 2006 en España a 1.778 (SPA), un 18,7% inferior a la media Europa 27 (2.186 SPA) y un 28,5% menor que la media de nuestro entorno más próximo (2.486 SPA como media de Europa 15).

4. De los recursos destinados a financiar la protección, para el conjunto de los países europeos, las cotizaciones sociales representaron el 58,9% de los ingresos y las aportaciones vía presupuestos públicos el 37,6%, mientras que el 3,5% restante

proviene de otros ingresos, básicamente de carácter patrimonial. En España el peso de las cotizaciones es mayor que la media europea (el 63,9% frente al 58,9% como media europea) y, dentro de ellas, destaca la importante carga que asumen los empleadores (el 48,5% del total de los recursos en el caso español).

5. En el año 2008 el gasto en pensiones públicas ascendió en España a 96.341,80 millones de euros, lo que supone aproximadamente el 22% del gasto público no financiero y algo más del 8,6% del producto nacional. Del total del gasto en pensiones públicas, el 90% fue realizado por el Sistema de Seguridad Social y el 10% restante correspondió a Clases Pasivas.
6. Las pensiones contributivas suponen el 97,5% de las pensiones totales satisfechas por la Seguridad Social en 2007 (último año disponible) y, dentro de ellas, las pensiones de jubilación representan más de dos terceras partes (66,31%). Además, son las que registran un mayor crecimiento, con una tasa acumulativa media anual del 7,98% en el período 1990-2007.
7. Los recursos del Sistema de Seguridad Social provienen de cotizaciones (91,01% en el año 2007), de transferencias corrientes del Estado (5,29%) y de otros ingresos (3,70%), estructura que se ha mantenido con pequeñas oscilaciones desde el año 2003. Las cotizaciones correspondientes al Régimen General y a Desempleados han duplicado sus aportaciones en términos absolutos en los últimos diez años.
8. Se observa un desequilibrio entre lo que aportan los afiliados a los distintos regímenes y las pensiones contributivas que perciben. Las mayores desigualdades se producen en el Régimen Especial Agrario, que generó por sí mismo un déficit superior a 6.300 millones de euros, según las estimaciones efectuadas; los Regímenes Especiales de Empleados de Hogar, Trabajadores del Mar y Minería del Carbón también presentan saldos deficitarios pero de mucha menor entidad. Es el Régimen General el que está garantizando la solvencia financiera del sistema de pensiones contributivas y el que ha permitido generar excedentes.

9. Los continuos superávits de la Seguridad Social han permitido aumentar el volumen de recursos del Fondo de Reserva de forma muy significativa. Desde su creación en 2000, acumula un volumen de 57.223 millones de euros en 2008, lo que equivale al 5,2% del PIB y al pago de 9 mensualidades de nómina de pensiones. Sin embargo, las previsiones en el año 2009 apuntan a un sensible recorte en las aportaciones al Fondo lo que implicaría romper, por primera vez desde su creación, la senda de aportaciones positivas crecientes.
10. A pesar de la importantísima dotación al Fondo, el actual volumen del mismo no garantiza por sí mismo la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social. Tiene, por tanto, un carácter fundamentalmente complementario para la sostenibilidad del sistema, por lo que se recomienda destinar la totalidad de los futuros excedentes al Fondo de Reserva.
11. La principal fuente de recursos del Fondo procede de las dotaciones realizadas al mismo y, en concreto, de las dotaciones acordadas por el Consejo de Ministros con cargo a los excedentes de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social que han aportado el 88% de los recursos totales (50.373 millones de euros).
12. La materialización de los recursos del Fondo se caracterizó, en los primeros años de vigencia del mismo, por mantener un elevado saldo en la cuenta corriente abierta en el Banco de España (15% del total de recursos), reduciéndose a niveles mínimos y significativamente inferiores en el último año disponible, el 0,1% en el año 2008.

Adicionalmente, la rentabilidad de dichos Fondos se fue reduciendo, al pasar del 4,8% al 2%, entre 2000 y 2005. Dicha rentabilidad se ha mejorado en los dos últimos años, mediante acuerdo con el Banco de España, y alcanza el 3,8% en 2008.

13. La inversión de los recursos del Fondo presenta el siguiente perfil:

- Se ha producido una redistribución por plazos de la cartera de activos, con predominio en los primeros años de la Deuda Pública a 5 años y, en los últimos, del tramo a 3 años.

Esta evolución contrasta con el hecho de que, atendiendo a la finalidad del Fondo, el horizonte temporal en el que se prevé la necesidad de disponer de los recursos del mismo (por déficit del Sistema) se ha ido alejando en el tiempo: pasando de los 5 años previstos a principios de los años 90, a los 10 e incluso 15 años que se han ido apuntando en estimaciones posteriores.

- Hasta el año 2004 se limitó a la adquisición de títulos de Deuda Pública emitidos por el Reino de España. A partir de esa fecha, se decide ampliar el horizonte de las inversiones, a países "con máxima solvencia crediticia", como Alemania, Francia, y los Países Bajos. De forma que han llegado a situarse en el entorno del 50/50, con previsión de que en los años venideros la Deuda española recupere posiciones, tal y como ya refleja el último año disponible (2008)
- La composición de la cartera se ha visto condicionada, entre otros factores, por el mercado de la Deuda Pública española, sus necesidades de financiación y las posibilidades de distorsionar el mercado secundario de la misma. Buena prueba de ello, es la recuperación al alza de los porcentajes de inversión en Deuda española registrados en el año 2008 y que se prevén en los años venideros.

14. La rentabilidad obtenida con los recursos del Fondo puede calificarse como baja, en términos relativos. Ello dio lugar, entre otras iniciativas, a una propuesta de cambio legislativo que implicaba la posibilidad de invertir los recursos del Fondo en renta variable. Dicha propuesta, que no prosperó, debe valorarse con mucha cautela, dada la finalidad del Fondo y el elevado riesgo que entraña la renta variable.

15. Recientemente se ha introducido una acertada reforma en la gestión financiera que, entre otros aspectos, clarifica las competencias ejecutivas de los órganos del Fondo en este ámbito.

16. Aunque se ha realizado un importante esfuerzo en la disminución de las deudas que mantiene la Seguridad Social con la devolución anticipada del préstamo al Banco de

España por un importe de 1.000,47 millones de euros, la Seguridad Social aún mantiene una Deuda con la Administración General del Estado por importe de 17.169 millones de euros, que el Tribunal de Cuentas recomienda cancelar desde hace años.

17. La experiencia acumulada, unida al importante volumen de los recursos del Fondo, a las recomendaciones realizadas por distintos organismos y al cambio en las condiciones socioeconómicas, apuntan la necesidad de una modificación consensuada de la Ley Reguladora de la Seguridad Social dentro del marco de la renovación prevista del Pacto de Toledo.
18. La proyección del gasto en pensiones contributivas de jubilación y de los ingresos por cotizaciones sociales se basa en un modelo que integra los diferentes factores condicionantes, demográficos y económicos, a través de un conjunto de relaciones funcionales.
19. La proyección realizada en el horizonte temporal de 2018 parte de los datos de ejecución presupuestaria del sistema de pensiones contributivas de jubilación en el año 2008 y se establecen dos escenarios macroeconómicos de referencia, escenario base y escenario alternativo, que condicionan los resultados obtenidos.
20. El escenario base supone un crecimiento del PIB y del empleo a una tasa anual acumulativa del 1,65% y 0,4% respectivamente. Los resultados obtenidos con este marco económico de referencia, junto con una previsión de crecimiento de la población de 65 y más años del 1,77% anual acumulativo, se traducen en un crecimiento del gasto en pensiones contributivas de jubilación a una tasa anual acumulativa del 2,76%, lo que supone un incremento en términos del PIB de 0,8 puntos con respecto al año 2008. Los ingresos por cotizaciones crecen a una tasa anual acumulativa del 1,24%, disminuyendo su participación en el PIB en 0,5 puntos. El saldo presupuestario resultante es positivo (superávit) para todos los años del período, si bien en términos del PIB se reduce su participación en 1,3 puntos.
21. El escenario alternativo toma como referencia las previsiones realizadas, por el Gobierno español, para el periodo 2008-2011. La previsión, durante el período 2009-

2018, es de un crecimiento del PIB a una tasa anual acumulativa del 2,32% y del empleo al 1,17%, junto a una tasa de crecimiento anual acumulativo de la población de 65 y más años del 1,77%. Todo ello afectará al sistema de pensiones contributivas de jubilación incrementando el gasto anual en un 3,18% y los ingresos por cotizaciones en un 2,37%.

Este resultado se traduce en un incremento del gasto en el PIB de 0,6 puntos y de 0,1 puntos en el caso de las cotizaciones sociales, respecto del año 2008. Aunque el saldo presupuestario sea superávit para todos los años del período de proyección, también, bajo este escenario más optimista, se reduce su participación en el PIB en 0,6 puntos, si bien en menor cuantía que con el escenario base.

22. Si tenemos en cuenta que el gasto en pensiones contributivas de jubilación representa el 62,6% del gasto total en prestaciones contributivas para el año 2008 y suponemos que este porcentaje se mantiene a lo largo del período de proyección, el saldo resultante de la afectación de las cotizaciones sociales al gasto en pensiones contributivas de jubilación, se traduce en un déficit del sistema a partir del año 2010, alcanzando en el año 2018 entre el 0,1% y 0,7% del PIB según se tome como referencia el escenario alternativo o el escenario base.

A pesar de las importantes medidas adoptadas en los últimos años, entre cuyos objetivos se encuentran, reforzar la relación entre cotizaciones y prestaciones, la implantación gradual de la reforma de pensiones mínimas, la simplificación de regímenes, la convergencia entre bases máximas y mínimas y los incentivos a la prolongación de la vida laboral, siguen existiendo problemas financieros en el sistema de pensiones contributivas de jubilación. En este sentido, España se enfrenta a un importante reto financiero, especialmente intenso por las previsiones demográficas, lo que obliga a adoptar medidas adicionales para garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema.

Es por ello que la actual situación de superávit no debe relajar ni posponer el debate sobre la adopción de las medidas adecuadas que requiere el actual sistema contributivo de pensiones español, más aun cuando el superávit generado en los últimos años, que ha nutrido de importantes recursos al Fondo de Reserva, ha obedecido tanto a cambios

estructurales (el aumento de la tasa de actividad de las mujeres) como a factores coyunturales (la inmigración), factores que no es previsible que vuelvan a repetirse.

A este respecto, y como reflexión final, se recomienda seguir avanzando, en el marco del diálogo social y de la actual revisión del Pacto de Toledo, en las siguientes direcciones: racionalizar y simplificar los distintos regímenes existentes, de forma que se produzca una convergencia real entre las cotizaciones pagadas y las prestaciones percibidas bajo los diferentes regímenes especiales, y, a su vez, entre éstos y el Régimen General; favorecer el retraso en la jubilación y desincentivar la jubilación anticipada; incentivar la prolongación de la vida laboral; aumentar la tasa de actividad de las mujeres; reforzar la contributividad del sistema; ajustar la cuantía inicial de la pensión así como las revalorizaciones anuales; favorecer y potenciar los sistemas de previsión social complementaria, reformando aquellos aspectos que dificultan su avance y, en particular, los derivados de la negociación colectiva; y, por último, luchar contra el fraude existente tanto en cotizaciones (aflorar la economía sumergida) como en la concesión de pensiones, en particular en las destinadas a la cobertura de la incapacidad temporal.

## 7. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES ESTADÍSTICAS

Albi, E., González-Páramo, J.M. y Zubiri, I (2000): *Economía Pública I*, Editorial Ariel Economía. Madrid.

Banco de España (varios años): *Boletín Estadístico* ([www.bde.es](http://www.bde.es)).

Banco de España (2009): *Boletín Económico*. Enero 2009. ([www.bde.es](http://www.bde.es)).

Barea Tejeiro, J. et al. (1996): *Escenarios de evolución del gasto público en pensiones y desempleo en el horizonte 2020*. Fundación BBV. Bilbao.

Boado, M. C. y Vidal, C. (2008): “El balance actuarial como indicador de la solvencia del sistema de reparto”, *Cuadernos de Trabajo del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas*, WP-EC 2008 02. Ivie. Valencia.

Carpio, M. y Domingo, E. (1996): *Presente y futuro de las pensiones en España*, Ediciones Encuentro Oikos Nomos. Madrid.

Comisión Europea (2007): “Pensions Schemes and Projection Models in EU-25 Member States”, *European Economy Occasional Papers*, nº 35 - November 2007, Economic Policy Committee and Directorate-General for Economic and Financial affair ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)).

Comisión Europea (2009): *Interim Forecast. January 2009*. Directorate-General for Economic and Financial Affairs ([www.europa.eu](http://www.europa.eu).)

Comité de Gestión del Fondo de Reserva (varios años): *Criterios de inversión* ([www.mtin.es](http://www.mtin.es)).

Conde-Ruiz, J.I. ( 2006): *Inmigración y Pensiones. ¿Qué sabemos?.* Fundación BBVA. Documentos de Trabajo N°2.

Consejo Económico y Social (2007): *Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social* ([www.ces.es](http://www.ces.es)).

Dizy, D. (1996): “El sistema de pensiones en España: viabilidad con reforma”, en *Cuadernos de Información Económica* nº 115.

Domingo Solans, E. (1983): “Incidencia y traslación del impuesto sobre las nóminas. Algunas derivaciones en materia de financiación de la Seguridad Social”, en *Revista de Seguridad Social* nº 18, abril-junio.

Doménech, R. y Melguizo A, (2007), “El sistema de pensiones en España”, ponencia presentada en el *VII Coloquio Servicio Público –Gestión Privada, El crecimiento económico y el sistema de pensiones*, Barcelona, 19 de junio de 2007.

Economist Intelligence Unit (2009): *Country Report. Spain* ([www.eiu.com](http://www.eiu.com)).

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2009): *Perspectivas de la economía mundial. Actualización de las proyecciones centrales* ([www.imf.org](http://www.imf.org)).

Fundación Cajas de Ahorros (FUNCAS) (2009): *Previsiones económicas para España 2008-2010*. ([www.funcas.es](http://www.funcas.es)).

Fundación Cajas de Ahorros (FUNCAS) (2009): *Panel de previsiones de la economía española. Enero-Febrero 2009*. ([www.funcas.es](http://www.funcas.es)).

Galiana Moreno, J. M. (2008): “Perspectivas generales del sistema de Seguridad Social”, *Foro de Seguridad Social*, nº 20, junio 2008. Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Seguridad Social.

Gobierno de España (2008): *Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social del Reino de España (2008-2010)*, ([www.mtin.es](http://www.mtin.es)).

González, C. I., Conde Ruiz, J.I: y Boldrin, M. (2008): *Immigration and Social Security System in Spain*, Documento de Trabajo 2008-36. Serie Inmigración. Cátedra Fedea-Banco Popular. Fundación de Estudios de Economía Aplicada.

Guindos Jurado (De), A. (2008): “El Fondo de Reserva de la Seguridad Social: la importancia de la variación de las tasas de crecimiento de la recaudación y del pago de pensiones”, *Foro de Seguridad Social*, nº 20, junio 2008. Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Seguridad Social.

Instituto Nacional de Estadística (2008): *Contabilidad Nacional de España. Base 2000*. ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

Instituto Nacional de Estadística (2008): *Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2000*. ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

Instituto Nacional de Estadística (varios años): *Contabilidad Nacional España. Base 1986*. ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

Instituto Nacional de Estadística (2009): *Proyecciones de población a corto plazo* ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

Instituto Nacional de Estadística (2009): *Estimaciones de población en España*. ([www.ine.es](http://www.ine.es))

Instituto Nacional de Estadística (2008): *Encuesta de Estructura Salarial 2004-2006* ([www.ine.es](http://www.ine.es)).

Jimenez Fernández, A. (2008): “La Seguridad Social”, capítulo 4, del *Observatorio Social de España. Informe 2007* Fondo de Investigación de la Protección Social (FIPROS). ([www.seg-social.es](http://www.seg-social.es)).

Jiménez-Ridruejo, A. et al. (2007): *La sostenibilidad del Sistema de Pensiones en España: envejecimiento, inmigración y productividad* Fondo de Investigación de la Protección Social (FIPROS). ([www.seg-social.es](http://www.seg-social.es)).

*Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social*, BOE nº 169, de 16 de julio de 1997.

*Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social*, BOE nº 234, de 30 de septiembre de 2003.

*Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*. BOE nº 29, de 5 diciembre 2007.

Ministerio de Economía y Hacienda (2009): *Anexo al Informe Económico Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social para 2009* ([www.meh.es](http://www.meh.es)).

Ministerio de Economía y Hacienda (2009): *Actualización del Programa de Estabilidad. España. 2008-2011*. ([www.meh.es](http://www.meh.es)).

Ministerio de Economía y Hacienda (varios años): *Informe sobre la posición cíclica de la economía española*. ([www.meh.es](http://www.meh.es)).

Ministerio de Economía y Hacienda (varios años): *Síntesis de Indicadores Económicos*. ([www.meh.es](http://www.meh.es)).

Ministerio de Economía y Hacienda (varios años): *Base de datos Síntesis de Indicadores Económicos*. ([www.meh.es](http://www.meh.es)).

Ministerio de Trabajo e Inmigración. Seguridad Social (2008): *Ejecución del Presupuesto de gastos de la Seguridad Social. Ejercicio 2008* ([www.seg-social.es](http://www.seg-social.es)).

Ministerio de Trabajo e Inmigración. Seguridad Social *Memoria del INSS* (varios años) ([www.seg-social.es](http://www.seg-social.es)).

Ministerio de Trabajo e Inmigración (2008): *Estrategia nacional de pensiones* ([www.mtin.es](http://www.mtin.es)).

Ministerio de Trabajo e Inmigración (2008): *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo* ([www.congreso.es](http://www.congreso.es)).

Ministerio de Trabajo e Inmigración (varios años): *Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Informe a las Cortes Generales*. ([www.mtin.es](http://www.mtin.es)).

Ministerio de Trabajo e Inmigración (varios años): *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales* ([www.mtin.es](http://www.mtin.es)).

Ministerio de Trabajo e Inmigración (Febrero 2009): *Boletín de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales* ([www.mtin.es](http://www.mtin.es)).

Monasterio, C., Sánchez, I. y Blanco, F. (1966): *Equidad y estabilidad del sistema de pensiones en España*, Fundación BBV. Madrid.

Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) (2008): *Economic Outlook*, nº 84, noviembre 2008 ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).

Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) (varios años): *Economic Outlook*. Anual and Quarterly data ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).

*Proyecto de Ley Reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social*, B. O. Cortes Generales nº 139-1, de 15 de junio de 2007 ([www.congreso.es](http://www.congreso.es)).

*Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social*, BOE nº 59, de 9 de marzo de 2004.

*Real Decreto 1978/2008, de 28 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 337/2004, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social*. BOE nº. 288, de 29 noviembre 2008.

*Resolución de 20 de enero de 2009, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se modifica la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, aprobada por Resolución de 16 de octubre de 1997, BOE nº 29, de 3 de febrero de 2009.*

*Resolución de 23 de mayo de 2006, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación al Informe de fiscalización de los excedentes de la Seguridad Social y del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, BOE nº. 175, de 24 julio 2006*

Rosen, H. (2007): *Hacienda Pública*, Editorial Mc GrawHill. Madrid.

Serrano Pérez, F. et al (2008): *Impacto de la inmigración en la viabilidad y sostenibilidad del sistema. Efectos en diferentes horizontes temporales: el envejecimiento de los inmigrantes actuales*. Fondo de Investigación de la Protección Social (FIPROS) ([www.seg-social.es](http://www.seg-social.es)).

Servicio de Estudios Económicos del BBVA (2008): *Situación España*, noviembre 2008 ([www.bbva.es](http://www.bbva.es)).

Servicio de Estudios de La Caixa (2009): *Informe Mensual*, nº 321 - Febrero 2009. ([www.lacixa.comunicacions.com](http://www.lacixa.comunicacions.com)).

Tribunal de Cuentas (2005): *Informe de fiscalización de los excedentes de la Seguridad Social y del Fondo de Reserva de la Seguridad Social*, nº 663 ([www.tdc.es](http://www.tdc.es)).