

34

2021

**MEDITERRÁNEO ECONÓMICO**

COLECCIÓN ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS

# EL FUTURO DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA

**Coordinador:** José Ignacio Conde-Ruiz

 **cajamar**  
CAJA RURAL



**José Ignacio  
Conde-Ruiz**

José Ignacio Conde-Ruiz es doctor en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid (con Premio Extraordinario), catedrático de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Complutense de Madrid, y subdirector de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

Es miembro del Consejo Asesor de Asuntos Económicos, órgano consultivo presidido por la vicepresidenta tercera y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital (Nadia Calviño). También es consejero del Consejo Económico y Social (CES) como experto en el Grupo Tercero.

A propuesta del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social ha formado parte del Comité de Expertos encargado de desarrollar del Factor de Sostenibilidad de las pensiones en el año 2013. Es miembro del Foro de Expertos del Instituto Santalucia. También ha trabajado en la Oficina Económica del Presidente del Gobierno como director general de Política Económica (2008-2010) y como consultor externo del Banco Mundial.

Ha realizado trabajos de investigación y docencia en la Universitat Autònoma de Barcelona, en el European University Institute de Florencia, en la Università Bocconi en Milán y en la Universitat Pompeu Fabra. Sus áreas de investigación son la economía política, la economía pública (mercado de trabajo y sistema de pensiones) y la macroeconomía. Su investigación ha sido publicada en revistas académicas como *Review of Economic Studies*, *Journal of the European Economic Association*, *Journal of Public Economics*, *Economic Theory*, *The Economic Journal* y *Review of Economic Dynamics*.

Es colaborador del blog *Nadaesgratis.es* y ha escrito el libro *¿Qué será de mi pensión?* (Península [Planeta]).



MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

3-4

# EL FUTURO DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA

**Coordinador**

José Ignacio Conde-Ruiz

# MEDITERRÁNEO ECONÓMICO

## CONSEJO ASESOR

*Joaquín Auriolés Martín  
Horacio Capel Sáez  
Francisco Ferraro García  
José María García Álvarez-Coque  
Antonio Pérez Lao  
Manuel Pimentel Siles*

## DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

*Manuel Gutiérrez Navas*

## COORDINADOR [NÚM. 34]

*José Ignacio Conde-Ruiz*

## MEDITERRÁNEO ECONÓMICO [NÚM. 34]

### EL FUTURO DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA

© 2021 de la edición: Cajamar Caja Rural

© 2021 del texto: los autores

**Edita:** Cajamar Caja Rural

*www.mediterraneoekonomico.com*

*mediterraneo@mediterraneoekonomico.com*

**Diseño de la Colección:** Francisco J. Fernández Aguilera

**Maquetación:** Silvio García-Aguirre López-Gay

**Imagen de cubierta:** Gettyimages

**Imprime:** Escobar Impresores

**ISSN:** 1698-3726

**ISBN-13:** 978-84-95531-57-5

**Depósito legal:** AL 1689-2021

**Fecha de publicación:** junio de 2021

Impreso en España / *Printed in Spain*

*Cajamar Caja Rural no se responsabiliza de la información y opiniones contenidas en esta publicación, siendo responsabilidad exclusiva de sus autores.*

*© Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.*

PRESENTACIÓN.....	7
<i>Manuel Gutiérrez Navas</i>	

INTRODUCCIÓN.....	11
<i>José Ignacio Conde-Ruiz</i>	

## I. DEMOGRAFÍA

¿CÓMO MEJORAR LA NATALIDAD EN ESPAÑA?.....	29
<i>Teresa Martín-Castro, Teresa Martín-García Ayuso, Julia Cordero y Marta Seiz</i>	

INMIGRACIÓN Y POLÍTICAS MIGRATORIAS EN ESPAÑA.....	53
<i>Jesús Fernández-Huertas Moraga</i>	

EL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO EN ESPAÑA.....	73
<i>José Ignacio Conde-Ruiz y Clara I. González</i>	

## II. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE PENSIONES

EL NECESARIO ENFOQUE ACTUARIAL DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES: LA RELEVANCIA DE LA ESPERANZA DE VIDA, TAMBIÉN EN ESPAÑA.....	97
<i>Mercedes Ayuso y Jorge Bravo</i>	

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL INFORME DEL PACTO DE TOLEDO Y LOS PLANES DEL GOBIERNO EN MATERIA DE PENSIONES.....	113
<i>Ángel de la Fuente, Miguel Ángel García Díaz y Alfonso R. Sánchez Martín</i>	

LAS PENSIONES DE VIUDEDAD.....	139
<i>Luisa Fuster</i>	

NORMATIVA DE COTIZACIÓN Y PENSIONES DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS EN ESPAÑA: ¿SE INCENTIVA AL AHORRO DE CICLO VITAL? .....	159
<i>Alfonso R. Sánchez Martín</i>	

## III. REFORMAS DEL SISTEMA DE PENSIONES: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

LA EXPERIENCIA SUECA.....	187
<i>María del Carmen Boado-Penas</i>	

## IV. PERSPECTIVAS DE FUTURO: NUEVOS DESARROLLOS Y ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE REFORMA

LAS PENSIONES Y LAS NUEVAS FORMAS DE EMPLEO DE LA REVOLUCIÓN DIGITAL.....	215
<i>María Luz Rodríguez Fernández</i>	

LAS CUENTAS NOCIONALES INDIVIDUALES: ELEMENTO CENTRAL DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA.....	235
<i>Enrique Devesa y Rafael Doménech</i>	



MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

# ÍNDICE

LAS CONSECUENCIAS DE LOS CAMBIOS TECNOLÓGICOS SOBRE LA REFORMA DE LAS PENSIONES .....	25 I
<i>Juan F. Jimeno</i>	
ASEGURAR LA «GRAN EDAD» .....	26 I
<i>José A. Herce</i>	
JUBILACIÓN ACTIVA .....	27 I
<i>Sergi Jiménez Martín</i>	
EL AHORRO COMO COMPLEMENTO PARA LA PENSIÓN .....	293
<i>Inmaculada Domínguez Fabián</i>	
LOS RETOS DE LA HIPOTECA INVERSA .....	32 I
<i>Víctor Daniel González Rivero</i>	



## PRESENTACIÓN

*Manuel Gutiérrez Navas*  
Director de *Mediterráneo Económico*

*Nuestro sistema de pensiones, de forma análoga a los de los países de nuestro entorno, se basa en un «contrato intergeneracional» según el cual los trabajadores actuales pagan con sus contribuciones las pensiones de los jubilados actuales. La razón de este sacrificio es el convencimiento de que, llegado el momento, la generación siguiente mantendrá el sistema y les corresponderá a ellos entonces recibir las transferencias. Durante mucho tiempo, este sistema ha funcionado correctamente por dos razones principales: el crecimiento demográfico de la población española y una esperanza de vida muy cercana a la propia edad de jubilación.*

*Sin embargo, a partir del último tercio del siglo XX comenzaron a cambiar algunos de esos factores. Por un lado, la inversión en el signo de las corrientes migratorias junto con los bajos niveles de mortalidad y fecundidad, dado que el proceso de urbanización y de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo ha reducido la tasa de reproducción de la población. De hecho, España tiene hoy una de las tasas de natalidad más bajas del mundo, junto con Japón. Por otro lado, la mejora de las condiciones de vida y de los sistemas de salud han contribuido a ampliar la esperanza de vida. En 1975 era de 73,5 años, mientras que en 2019 había ascendido hasta 83,6, algo más de dos años por década.*

*Es decir, el número de cotizantes por cada jubilado tiende a la baja, al tiempo que el período medio de disfrute de la pensión crece. El problema queda claramente definido en estos términos y no es un descubrimiento reciente. En los años 2011 y 2013 se sucedieron sendas reformas que intentaban poner cerco a los problemas planteados. Las líneas estratégicas de dichas reformas iban dirigidas a aumentar la edad de jubilación, ampliar el periodo de tiempo utilizado para el cálculo de la base reguladora y a la inclusión de un factor de sostenibilidad dirigido a contener el desfase presupuestario entre ingresos y gastos del sistema.*

*No obstante, a pesar de estas reformas, el problema sigue ahí. Ahora además agravado por los efectos de una nueva crisis económica sobrevenida con la pandemia global de la covid-19. Las medidas puestas en marcha por parte del Gobierno para sostener la economía durante el período de emergencia —en el que aún nos encontramos, puesto que la pandemia no ha sido definitivamente vencida— han provocado un aumento del déficit en 2020 que se ha situado en el 11 % del PIB, y el consiguiente repunte de la deuda pública que en marzo de 2021 ya ascendía al 125 %. Los niveles alcanzados nos garantizan que, en los próximos años, la capacidad de actuación de la política fiscal española se va a ver seriamente limitada por las obligaciones que en esta materia tenemos contraídas*

*con nuestros socios de la zona euro. Una razón más para contemplar con urgencia la situación de las pensiones y su capacidad para abondar los problemas de endeudamiento del país.*

*Asimismo, la cercanía en el tiempo de dos grandes crisis y la aceleración del proceso de digitalización han provocado y están provocando que las empresas acudan con asiduidad al mecanismo de las prejubilaciones para ajustar sus plantillas. Y no es necesario explicar que las personas prejubiladas implican un menor ingreso para el sistema, cuando no también un aumento del gasto y del período de disfrute de la pensión. Este fenómeno que está actuando en el corto plazo va a contribuir a aumentar la presión sobre un sistema que ya tiene sobre él la espada de Damocles de la demografía.*

*Una posible salida sería un aumento sostenido de la productividad que permitiera incrementar la base salarial sobre la que se obtienen las contribuciones al sistema. Por desgracia, la tendencia de la economía española no es precisamente esa. En realidad, es un problema europeo, pero que en el caso de España e Italia reviste una mayor gravedad. Según datos del Ivie, la productividad total de los factores de nuestro país se ha reducido un 15 % entre 1995 y 2019.*

*Con este contexto tan complejo, a nadie le extraña que en el último informe anual del Banco de España, su gobernador Pablo Hernández de Cos, incluyera la reforma de las pensiones entre las urgentes que precisa la economía española: «Asimismo, debe abordarse el reto del envejecimiento poblacional y sus implicaciones sobre la sostenibilidad del sistema público de pensiones».*

*Tampoco extraña que en el diseño de los fondos europeos Next Generation, que movilizarán para España unos 140.000 millones de euros, se hayan exigido reformas estructurales a cambio por parte de la Comisión Europea. Y una de ellas es precisamente la de nuestro sistema de pensiones.*

*Lo expresado hasta aquí es justificación más que suficiente de la conveniencia de dedicar un número de nuestra colección de monografías Mediterráneo Económico al sistema de pensiones y su sostenibilidad, precisamente ahora, que comienza a ser un asunto urgente, además de importante. Nos corresponde a la presente generación reformar el sistema para que este pueda seguir ejerciendo su papel en los próximos años, para que nosotros y nuestros hijos puedan seguir disfrutándolo.*

*Como se señala en numerosas ocasiones a lo largo de estas páginas, la base del sistema es un acuerdo intergeneracional y la única forma de reformularlo y adaptarlo a la realidad actual es a través de un pacto político de base amplia. Un consenso que los partidos con representación parlamentaria deben esforzarse en encontrar, utilizando para ello una visión a largo plazo alejada de los usuales planteamientos tácticos dirigidos a aumentar la cuota de voto en las siguientes elecciones.*

*La condición social cooperativa de Cajamar nos hace creer en la capacidad de alcanzar consensos para solucionar problemas, pero en consensos informados, porque el conocimiento debe estar presente en la toma de decisiones hoy más que nunca. Por eso nos pusimos en contacto con José Ignacio Conde-Ruiz para pedirle que coordinara esta publicación. A su alrededor ha logrado unir una excelente nómina de expertos que nos alumbran con sus colaboraciones aportando diagnósticos certeros de los problemas actuales, ideas para futuras políticas, ejemplos internacionales que nos pueden servir de inspiración e incluso propuestas de modelos alternativos al actual.*





*En Cajamar estamos comprometidos con la creación de valor compartido para la sociedad. Por ello esperamos que este volumen contribuya a la construcción de los necesarios consensos que permitan la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones de nuestro país.*

*De entre los grandes retos que debe afrontar España, el de la sostenibilidad es posiblemente el más importante de cara al futuro inmediato. La sostenibilidad medioambiental, económica y social. Y es en esta última vertiente en la que se inscribe esta publicación, puesto que el sistema público de pensiones es uno de los cimientos de los países más avanzados socialmente y uno de los canales más relevantes de la distribución de la renta.*

*En Cajamar contribuimos además, como empresa y con la inclusión de criterios ambientales, sociales y de gobernanza, generando impactos económicos positivos sobre la renta y el empleo de la economía española, tanto por nuestros propios gastos de funcionamiento como por los que generamos a través de la financiación concedida a empresas y familias, que se materializa en aumentos de consumo e inversión.*

*Finalmente, como caja rural que somos, nuestros orígenes y una parte relevante de nuestros clientes se encuentran en ámbitos rurales, allí donde también se desarrolla la mayor parte de la actividad agroalimentaria española y que explica nuestra especialización sectorial en los sistemas productivos locales. Es también en gran parte del medio rural donde los efectos del envejecimiento y la falta de pulso demográfico se dejan ver con mayor antelación y crudeza. De hecho, en muchas poblaciones la principal fuente de rentas proviene precisamente de las transferencias del sistema de pensiones. Sin estos flujos monetarios hace ya mucho tiempo que habrían desaparecido un gran número de localidades de la España más rural.*

*La oportunidad ha querido que nos encontremos dando a imprenta estas páginas justo después de conocerse que el Gobierno ha logrado un principio de acuerdo con los agentes sociales (CEOE, UGT y CCOO) sobre los grandes ejes de la reforma. Esperamos que los datos, reflexiones de futuro y soluciones que se ofrecen aquí sean valorados y utilizados para terminar de edificar los consensos necesarios. En los próximos años nos vamos a jugar la España del futuro y una parte muy importante de esa nueva definición de país se va a comenzar a escribir con esta reforma.*





## INTRODUCCIÓN

José Ignacio Conde-Ruiz  
FEDEA y Universidad Complutense

*La idea de este monográfico surgió meses antes de la llegada de la crisis sanitaria. Ya entonces se pensaba que nuestro sistema de pensiones se encontraba en pleno proceso adaptación a la nueva realidad demográfica con una longevidad que no paraba de crecer. En estos momentos, a punto de superar, gracias a la ciencia y sus vacunas, esta terrible pandemia que tanto sufrimiento ha causado en términos de vidas y nos ha llevado a la mayor caída de PIB en tiempos de paz, la necesidad de reformar las pensiones es aún, si cabe, más urgente.*

*El sistema público de pensiones en España es de reparto, es contributivo y es de prestación definida. Que sea de reparto indica que las cotizaciones de los trabajadores en activo hoy se utilizan para pagar las pensiones de los jubilados hoy. Que sea contributivo indica que existe una relación entre las contribuciones o cotizaciones pagadas y las pensiones recibidas, entre lo que se ha contribuido al sistema y la pensión devengada: en principio, cuanto más se contribuye mayor es la pensión. El sistema es de prestación definida cuando la pensión se calcula aplicando las reglas de cálculo del sistema al historial laboral del trabajador, sin tener en cuenta ningún otro factor externo, como por ejemplo cambios en la esperanza de vida. Es decir, que sea de prestación definida indica que en cada momento del tiempo la cuantía de la pensión está definida en función del historial laboral —básicamente número de años cotizados, salario y edad de jubilación.*

*Hay una característica de nuestro sistema de pensiones, que muchas veces pasa desapercibida, y es que sea de reparto. La mayoría de los países desarrollados tienen un sistema de pensiones de reparto, que como he indicado antes, consiste en que cada año los trabajadores dedican una parte de los salarios a pagar la pensión a los jubilados. Parece sencillo y hasta estamos tan habituados al sistema que pasamos por alto las importantes implicaciones que ello conlleva. En los sistemas de pensiones de reparto cuando un individuo cotiza, estas cotizaciones no representan un ahorro para él durante su jubilación, sino que se convierten en las pensiones de los que están jubilados en ese momento.*

*Pero entonces ¿por qué lo hacen? ¿Cómo se sostiene políticamente un sistema de pensiones de reparto? Es decir ¿por qué los individuos en edad de trabajar pueden estar de acuerdo con una política que transfiere recursos a los jubilados actuales, si no existe ninguna garantía de que esta política tenga una continuidad en el tiempo? Y aquí está lo sorprendente, lo hacen porque piensan que los futuros trabajadores, muchos de ellos que incluso no han nacido aún, harán lo mismo que ellos y cotizarán en el futuro para pagarles sus pensiones. Es decir, actúan como si existiera un pacto*

intergeneracional que garantizase la supervivencia de la institución de la Seguridad Social. Este pacto intergeneracional, aunque se encuentra implícito, resulta clave. Decimos que está implícito, pues en principio nada quita que una futura generación (o su Parlamento) decida no cumplir el pacto y dejar de pagar las pensiones a los jubilados, aunque estos hubieran cotizado en el pasado para pagar las pensiones de sus mayores.

*El pacto intergeneracional es lo que permite la existencia y la supervivencia de una institución tan compleja y útil como son los sistemas de pensiones de reparto. Los problemas de los sistemas de pensiones pueden surgir cuando nos olvidamos de que las pensiones dependen de dicho pacto entre generaciones. Es suficiente tener en cuenta la existencia de este pacto y sus implicaciones para entender el reto al que se enfrentan los sistemas de pensiones. Pero, permítanme, volver a este punto más adelante.*

*Antes de proceder a desgranar el contenido del monográfico que tienen ustedes en sus manos (o en sus pantallas), permítanme empezar esta introducción analizando por qué los sistemas de pensiones de reparto, como el español, se han desajustado financieramente desde su creación en el siglo pasado.*

## **¿Por qué los sistemas de pensiones de reparto tienen que adaptarse a la nueva realidad demográfica? ¿Qué ha pasado?**

*Los sistemas de pensiones en los países industrializados nacieron a principios del siglo XX. Sin embargo, lejos de ir adaptándose a los cambios en la longevidad, podemos afirmar que la demografía y el diseño del sistema de pensiones evolucionaron en direcciones opuestas. Para entenderlo, veamos cuál es el origen y cómo han evolucionado la edad de jubilación legal y la edad de jubilación anticipada.*

*Por un lado, todos los sistemas de pensiones establecieron desde su origen la edad legal de jubilación en 65 años. ¿Por qué 65 años? una teoría, posteriormente puesta en duda, argumentaba que el primer sistema introdujo la edad de 65 años porque era la edad de Otto von Bismarck (el creador del primer sistema de pensiones en el mundo), y con ella pretendía retirar a sus competidores electorales que eran mayores que él.*

*Sea como fuere, lo cierto es que todos los sistemas de pensiones siguieron el ejemplo alemán y pusieron la fecha de caducidad de la empleabilidad del ser humano a los 65 años. Pero es importante tener en cuenta que, a principios del siglo XX, cuando nacieron los sistemas de pensiones, la esperanza de vida al nacer era de aproximadamente 52 años, solo el 45 % de cada generación alcanzaba la edad de 65 años y una vez cumplidos, su esperanza de vida era de once años.*

*Por otro lado, los programas de jubilación anticipada se introdujeron entre 1961 y 1977. Con el objetivo de hacer frente a la crisis económica o las profundas reconversiones industriales, muchos países introdujeron generosos programas que permiten a los trabajadores acceder a la pensión pública antes de la jubilación legal a los 65 años. Específicamente, entre 55 y 60 años, dependiendo*



del país. Sin embargo, en la década de los setenta, la esperanza de vida al nacer era de 73 años, aproximadamente el setenta por ciento de cada generación alcanzaba la edad de 65 años y una vez alcanzada esa edad su esperanza de vida era de quince años.

Es resumen, cuando el aumento de la esperanza de vida permitió que el setenta por ciento de cada generación alcanzara la edad de 65 años, y una vez alcanzada esa edad, la supervivencia pasará de once a quince años, los países introdujeron la posibilidad de la jubilación anticipada.

La historia de las pensiones en el siglo XX se resume en que conforme aumentaba la longevidad, el diseño de las pensiones facilitaba la salida del mercado laboral a edades cada vez más tempranas. La combinación de ambas realidades ha duplicado la duración del periodo de jubilación, que ha aumentado en diez años, cuatro años por el aumento de la longevidad y seis años por las prejubilaciones, para un número cada vez mayor de jubilados.

Es fácil darse cuenta de que esta dinámica hace insostenible los sistemas de pensiones de reparto como el nuestro. Por ello, desde el inicio del siglo XXI, todos los países han empezado a reformar los sistemas de pensiones para adaptarlos a la nueva demografía y más específicamente a la nueva longevidad.

En primer lugar, y casi unánimemente en todos los países, se ha ido posponiendo gradualmente la edad de jubilación hasta los 67 años. Esto no es sorprendente si consideramos que la longevidad continúa su imparable progreso. En la actualidad, casi el 90 % de cada generación alcanza los 65 años y una vez conseguida, la esperanza de vida es superior a veinte años. Además, las proyecciones demográficas sitúan en 2050 la esperanza de vida a los 65 años en más de veinticuatro años.

### **¿Qué ha hecho España en el siglo XXI para empezar a adaptar su sistema de pensiones a esta nueva realidad demográfica?**

España no se ha quedado atrás en la reforma de su sistema de pensiones, y en el siglo XXI ha llevado a cabo dos reformas importantes, en 2011 y 2013. Como veremos en la primera sección de este monográfico, el reto demográfico, dada la intensidad del proceso de envejecimiento que tenemos por delante, es inmenso. De hecho, España será uno de los países más envejecidos del mundo en 2050. No obstante, las reformas de 2011 y de 2013 han empezado a adaptar el sistema de pensiones a esta nueva realidad demográfica.

La reforma de 2011 aprobó la modificación simultánea de tres parámetros clave del sistema. Primero, se amplió la base reguladora, que es el conjunto de salarios que se usan para calcular la pensión de un trabajador con historial laboral completo. Antes de la reforma se usaban los quince últimos años cotizados y con la reforma se amplía a los últimos veinticinco años.

Segundo, se modificó la edad legal de jubilación, que mide la edad a partir de la cual el trabajador se puede jubilar sin sufrir ninguna penalización sobre su pensión. En este caso, la reforma retrasa la edad legal de jubilación hasta los 67 años. Este retraso resulta, sin duda, la medida con

mayor impacto sobre la sostenibilidad financiera pues tiene un doble efecto: por el lado del ingreso se gana un año de cotizaciones y por el lado del gasto se ahorra un año de pago de la pensión. No obstante, debe matizarse que se trata de una medida que no afectará a todos los trabajadores. Es decir, esta reforma sigue permitiendo jubilarse a los 65 años a los trabajadores cuyas carreras laborales sean suficientemente largas (por ejemplo, más de 38 años y 6 meses en 2027). Y esto es importante, pues la mayor parte de los trabajadores que se están jubilando estos años tiene historiales suficientemente largos que les permiten seguir haciéndolo a los 65 años sin penalización.

Por último, se modificó la tasa de sustitución, que mide el porcentaje de la base reguladora (i.e. del salario medio) al que tiene derecho un trabajador en función de los años trabajados. La tasa de sustitución amplía el número de años necesarios para alcanzar el 100 % de la base reguladora. Antes de la reforma eran treinta y cinco años y con la reforma se aumenta hasta los treinta y siete años cotizados. Una medida natural puesto que la edad legal de jubilación también se modifica desde los 65 a 67 años. Pero esta reforma, conseguida dentro del consenso del Diálogo Social y a pesar de tener efectos muy positivos, según todos los estudios solventes, tan solo era capaz de solucionar un tercio de los problemas de sostenibilidad financiera futura.

La reforma de 2013, suspendida los tres últimos años, introducía un factor de sostenibilidad y una nueva forma de revalorización de las pensiones. Por un lado, el factor de sostenibilidad es un parámetro adicional que se suma a los ya existentes en el cálculo de la pensión inicial, sin interferir con las medidas adoptadas en la reforma de 2011. Su objetivo principal era tratar de manera igual a personas que se jubilen con la misma edad y con el mismo historial laboral pero de distintas generaciones y que, como consecuencia de su distinta esperanza de vida, terminen beneficiándose del sistema de pensiones durante un número de años muy distinto. Con este objetivo, la pensión inicial a la que tendría derecho un trabajador será más baja en la medida que aumenta la esperanza de vida de la generación a la que pertenece. Factores como este se han incorporado en muchos países, y por lo tanto es incomprensible que se haya paralizado su puesta en marcha en España.

Por otro lado, el nuevo índice revalorización de las pensiones tenía como objetivo garantizar el equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos del sistema de pensiones, corregido por el ciclo económico. La filosofía que explica este factor es muy sencilla: un sistema de pensiones de reparto no puede repartir lo que no tiene. Así, un sistema de pensiones está en equilibrio si, de forma estructural o aislando los efectos del ciclo económico, el gasto en pensiones es igual a los ingresos del sistema de pensiones. Básicamente, este índice establecía que si los ingresos no son suficientes para financiar los gastos a lo largo del ciclo económico, las pensiones solo podrían revalorizarse un 0,25 %. De alguna forma se estaba estableciendo una relación entre la revalorización de las pensiones y la restricción presupuestaria intertemporal.

Esta nueva fórmula provocaba que en ausencia de nuevas reformas se condenaba a las pensiones a una «congelación perenne». Y precisamente, hacer recaer en el nuevo índice de revalorización la mayor parte del coste de ajuste fiscal fue el principal error de la reforma de 2013. En el sentido de que trasladaba a los jubilados todo el peso del ajuste del gasto, congelándoles prácticamente la pensión de forma indefinida. Pero, al mismo tiempo, el principal acierto de dicha reforma de



2013 fue establecer la idea de hacer cumplir de forma transparente una restricción presupuestaria intertemporal para garantizar la sostenibilidad de las pensiones.

*El principal reto del sistema, antes y después de la llegada de la pandemia, es encontrar el consenso político para implementar las medidas necesarias para hacer compatible que las pensiones no pierdan poder adquisitivo (para garantizar la suficiencia) y al mismo tiempo que el sistema sea sostenible (o cumpla la restricción presupuestaria intertemporal establecida en la reforma de 2013).*

*Como vengo defendiendo desde el mismo día que se aprobó la reforma de 2013<sup>1</sup>, creo que un sistema donde la sostenibilidad recae exclusivamente en la congelación no es ni eficiente, ni justo. No es eficiente, porque es muy difícil vivir con una renta menguante con la longevidad. Y no es justo, porque un sistema que congela las pensiones por un periodo largo de años hace recaer todo el coste del ajuste sobre una única generación: la de los jubilados actuales. Y la clave es encontrar una reforma, tan potente como la «cuasi-congelación perenne», que permita repartir el coste del ajuste para garantizar la sostenibilidad entre todas las generaciones. Al final de la introducción, reflexionaré sobre cuáles deberían ser, desde mi punto de vista, los ingredientes principales de esta reforma.*

## **El objetivo y el contenido de esta monografía**

*El objeto de esta monografía es añadir conocimiento académico a los retos del sistema de pensiones en España, y contribuir a la búsqueda del consenso necesario que permita adaptarlo a la nueva realidad demográfica y preservarlo a las futuras generaciones. La monografía tiene cuatro secciones y cuenta con un total de 15 artículos y 22 expertos, que tratan de abarcar todos los temas relevantes. Permítanme dar alguna pequeña pincelada, con las que seguro no haré justicia, de cada una de las aportaciones a modo de motivación para su lectura.*

*La primera sección está dedicada a la **demografía**, que como sabemos es el aspecto más relevante para las pensiones. Esta sección cuenta con tres artículos.*

***Teresa Martín-Castro, Teresa Martín-García Ayuso, Julia Cordero y Marta Seiz** se plantean la pregunta «¿Cómo mejorar la natalidad en España?». España cuenta con una de las tasas de fecundidad más bajas de los países industrializados: uno, dos, tres hijos por mujer. Sabemos que en un entorno con una población cada vez más longeva, estas bajísimas tasas no hacen otra cosa que agudizar el proceso de envejecimiento. Lo interesante del estudio es que encuentran que el número medio de hijos deseado se mantiene desde hace décadas en torno a dos hijos. Esta brecha evidente entre deseos y realidades reproductivas apunta a la existencia de barreras entre las que encuentran: la precariedad laboral, el escaso apoyo institucional a las responsabilidades de crianza, y la desigualdad de género en el ámbito laboral y familiar. Por desgracia, la crisis sanitaria ha aumentado mucho la mortalidad, pero al mismo tiempo ha reducido la natalidad. Hemos visto como en el primer mes de este año, el número de nacimientos ha caído un 20 % con respecto a enero del*

<sup>1</sup> El mismo día que se aprobó la Reforma de 2013, escribí en *El País* un artículo titulado «Sostenibilidad no es cuasi-congelación» (17 de septiembre de 2013), donde ya advertía de ello.

año pasado. La pandemia ha agudizado las principales barreras que encuentran los jóvenes para emanciparse y tener hijos, mencionadas anteriormente.

**Jesús Fernández-Huertas Moraga** escribe sobre «**Inmigración y políticas migratorias en España**». El proceso de envejecimiento en España será tan intenso que la inmigración internacional se erige como la única vía para evitar que caiga la población. España experimentó uno de los procesos inmigratorios de mayor tamaño y velocidad del mundo desarrollado en la primera década del siglo, y como consecuencia el 14,8 % de la población española actual ha nacido en el extranjero. El autor encuentra que este importante flujo migratorio no fue el resultado de una política migratoria específicamente dirigida a atraerla. En mi opinión, una lección que España puede aprender de esta experiencia pasada es que en el futuro la inmigración va a ser relevante para mantener un mínimo crecimiento poblacional, y por ello la política de inmigración debe ser proactiva o selectiva en el origen.

Conjuntamente con **Clara I. González**, analizamos cómo será «**El proceso de envejecimiento en España**». Este trabajo pone de relieve que tres son los elementos que explican que el proceso de envejecimiento sea más intenso en España que en otros países industrializados. En primer lugar, tenemos una mayor esperanza de vida, tanto al nacer como a los 65 años. En segundo lugar, y como hemos visto anteriormente, España tiene una de las tasas de fecundidad más bajas de los países desarrollados, con uno, dos, tres hijos por mujer en edad fértil. Y en tercer lugar, el proceso de envejecimiento avanza en nuestro país con cierto retraso respecto a otros estados industrializados. Este retraso se explica no solo porque las generaciones más numerosas, los llamados baby-boomers, surgieron más tarde en España, sino también por el intenso proceso inmigratorio que se produjo en nuestro país en la primera década del siglo XXI y que supuso el rejuvenecimiento de la población española. La combinación de estos tres factores va a suponer que en las próximas décadas España tenga una de las tasas de dependencia más elevadas del mundo. La tasa de dependencia es la ratio entre la población mayor de 67 años y la población en edad de trabajar (16-66 años). En definitiva, en comparación con Europa, empezamos el siglo XXI siendo uno de los países más jóvenes gracias en parte al fenómeno migratorio, pero llegaremos al año 2050 siendo uno de los países más envejecidos. En concreto, analizando las tres proyecciones demográficas a largo plazo más solventes para España (INE (2020-2070), AIREF (2020-2050) y Eurostat (2020-2100)), se obtiene como conclusión que la tasa de dependencia prácticamente se va a multiplicar por dos en las próximas tres décadas.

La segunda sección de la monografía está dedicada a analizar la **situación actual del sistema de pensiones**. Esta sección cuenta con cuatro artículos.

**Mercedes Ayuso** y **Jorge Bravo** escriben sobre «**El necesario enfoque actuarial de los sistemas de pensiones: la relevancia de la esperanza de vida, también en España**». Este artículo analiza la situación de las pensiones en España, pero desde un enfoque puramente actuarial. Este tipo de análisis, que son cruciales para evaluar la sostenibilidad, increíblemente suelen quedar al margen del debate sobre las pensiones públicas. Con una visión actuarial, es imprescindible introducir las probabilidades de supervivencia del jubilado para calcular el cómputo del valor es-





perado del pago por pensiones. Los autores advierten de que la esperanza de vida, siendo la medida biométrica más relevante en el ámbito de las pensiones, aún no ha sido plenamente integrada en el diseño de las reglas que rigen los sistemas de pensiones públicas. Este hecho, que no ocurre en el diseño de las pensiones privadas, es sorprendente pues únicamente estimando de forma adecuada el número esperado de años de vida a partir de la salida del mercado laboral podremos estimar de forma adecuada las necesidades previsionales y de cobertura para nuestros mayores. La esperanza de vida de alguna forma apareció en la reforma de 2013 en el factor de sostenibilidad que lamentablemente nunca llegó a ver la luz. En mi opinión, la reforma futura del sistema, de una forma o de otra, deberá incorporar la esperanza de vida en los cálculos, lo cual hará necesario utilizar las mejores estimaciones para la misma.

**Ángel de la Fuente, Miguel Ángel García Díaz y Alfonso R. Sánchez Martín** escriben sobre «**Algunas reflexiones sobre el informe del pacto de Toledo y los planes del gobierno en materia de pensiones**». Este artículo analiza las conclusiones del Pacto de Toledo recientemente aprobadas. La principal crítica es que consideran que se parte de un diagnóstico voluntariamente optimista de la situación financiera actual y de las perspectivas futuras de nuestro sistema público de pensiones contributivas. Advierten que es inviable suponer que se podrá hacer frente a las obligaciones del sistema simplemente inyectando recursos adicionales. En concreto, según sus cálculos, el Estado tendría que inyectar cada año al sistema de pensiones un promedio de entre 3,2 y 5,2 puntos de PIB durante varias décadas para pagar las pensiones. Este artículo nos hace ver que el desajuste entre ingresos y gastos será de tal calibre que hará inevitable la introducción de reformas, más allá de aumentar ingresos, para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en España.

**Luisa Fuster** escribe sobre las «**Pensiones de viudedad**». Las pensiones de viudedad son fundamentales dentro del Estado del Bienestar ya que evitan situaciones de pobreza durante la vejez a un gran número de mujeres. De hecho, el 96 % de las pensiones de viudedad las reciben mujeres y el 40 % de ellas no tienen derecho a percibir la pensión de jubilación porque no cotizaron lo suficiente. En este artículo se demuestra además el importante papel que juegan las pensiones de viudedad para reducir las brechas de género de las pensiones contributivas. Las pensiones contributivas son el reflejo de la trayectoria laboral, y por lo tanto si existen brechas en el ámbito laboral (los hombres tienen carreras más largas, contratos menos precarios o salarios más elevados), estas se trasladan a las pensiones. Si se reducen las brechas en el mercado laboral, muy probablemente con el tiempo se reducirán las brechas en las pensiones. Y según este estudio, dentro de veinte años una gran mayoría de mujeres pensionistas cobrarán una pensión de jubilación y la pensión de viudedad ya no será un instrumento tan necesario para evitar la pobreza durante la vejez. Por ello, en muchos países de nuestro entorno se han introducido reformas en la pensión de viudedad. Y todas estas reformas, que pueden ser un anticipo de lo que pueda pasar en España, están detalladas en el artículo.

**Alfonso R. Sánchez Martín** escribe sobre «**Normativa de cotización y pensiones de trabajadores autónomos en España: ¿se incentiva al ahorro de ciclo vital?**». Este artículo es fundamental para entender las diferencias del sistema de pensiones para los autónomos, que es muy distinto al de los asalariados. La principal diferencia reside en que los autónomos tienen la posibilidad de elegir la cuantía de su base de cotización dentro de una banda, cuyo tope superior

depende de la edad y de las decisiones de cotización previas. Este grado de libertad de los autónomos, peculiar de la normativa española (en el contexto de los países de la OCDE la base está más ligada a los ingresos profesionales), genera incentivos intertemporales que en algunos casos pueden ser incluso contraproducentes para el trabajador o para el sistema. Este artículo analiza en detalle todas las posibles casuísticas, y llega a la conclusión de que el diseño institucional actual no es el más eficaz para favorecer el uso voluntario que el sistema de pensiones público ofrece a los autónomos para su ahorro en la etapa de jubilación.

La tercera sección está dedicada a la **experiencia internacional** en la reforma de pensiones, y pienso que la experiencia más positiva ha sido la del modelo sueco.

**María del Carmen Boado-Penas** escribe sobre «**La experiencia sueca**». En 1994 el Parlamento de Suecia, con el objetivo de tener un sistema financieramente estable en el largo plazo, aprobó una reforma para sustituir su sistema de pensiones de reparto y de prestación definida (con rasgos parecidos al español), por un sistema mixto sustentado en dos pilares. El principal pilar es un sistema de reparto de cuentas nocionales donde todos los trabajadores cotizan o aportan un 16 % de la base salarial. El segundo pilar es un sistema de cuentas financieras (o de capitalización) individuales gestionado por entidades privadas, donde los trabajadores cotizan o aportan un 2,5 % de su masa salarial. El modelo de cuentas nocionales (o ficticias) tiene una estructura de reparto, cuya fórmula para el cálculo de la pensión tiene en cuenta tres elementos: a) todas las cuantías individuales cotizadas o aportadas; b) los rendimientos potenciales basados en un índice que refleja la salud financiera del sistema; y c) la esperanza de vida del trabajador en el momento de su jubilación. Es decir, como bien dice la autora, un plan de cuentas nocionales de aportación definida no es, aparentemente, más que una forma alternativa de calcular la cuantía de las pensiones de jubilación. En este artículo se describe con detalle el nuevo sistema de pensiones sueco, así como la evolución del balance, mecanismos financieros e información proporcionada a los individuos a lo largo del tiempo. Creo que entender bien el modelo sueco es fundamental para esta monografía, pues como el lector podrá comprobar, existe un consenso amplio entre los expertos sobre la conveniencia de que el sistema de pensiones en España evolucione hacia uno de cuentas nocionales (como ya ha hecho, por ejemplo, Italia), inspirado en el modelo sueco.

La última sección de la monografía está dedicada a las **perspectivas y los retos del futuro del sistema español y a las estrategias alternativas para reformarlo**.

**Enrique Devesa y Rafael Doménech** escriben sobre «**Las cuentas nocionales individuales: elemento central de la reforma del sistema de pensiones**». Los autores defienden la implantación de un sistema de reparto con cuentas nocionales individuales en España. Consideran que esta última es la mejor estrategia para asegurar la sostenibilidad, ya que eleva la contributividad, equidad, transparencia, suficiencia y eficiencia, eliminando incertidumbres y reduciendo las distorsiones sobre el sistema productivo. El artículo no solo describe las ventajas del modelo propuesto, sino también muestra cómo podría hacerse de una forma rápida y hasta cierto punto sencilla.



*María Luz Rodríguez Fernández* escribe sobre «**Las pensiones y las nuevas formas de empleo de la revolución digital**». La autora nos advierte de que el sistema de pensiones actual no está preparado para proteger a las nuevas formas de empleo, cada vez más habituales, como los trabajadores de la economía de plataforma, y que por lo tanto podrían quedar desprotegidos cuando se jubilen. Y propone tres alternativas como solución. Por un lado, que los autónomos obtengan la condición de trabajadores dependientes. Por otro, que las plataformas digitales, sin cambiar la naturaleza del contrato laboral, paguen cotizaciones a la Seguridad Social por los trabajadores independientes. Por último, que el modelo de seguridad social se desacople del empleo, como sucede en el modelo nórdico, y la protección social se financie con impuestos. Este paso supondría una reforma radical del sistema de pensiones al pasar de un sistema de pensiones contributivo (o llamado tipo bismarkiano) a otro asistencial (o llamado tipo Beveridge).

*Juan F. Jimeno* es el autor de un artículo titulado «**Las consecuencias de los cambios tecnológicos sobre la reforma de las pensiones**». Muestra cómo la revolución digital impulsada por el desarrollo de la robótica y la inteligencia artificial, y el proceso de envejecimiento, que va a reducir el peso de la población en edad de trabajar, van a generar cambios en la composición sectorial y ocupacional del empleo, así como en el crecimiento de la productividad y de los salarios. El artículo se centra en analizar cómo estos cambios van a afectar a la sostenibilidad de las pensiones. Por un lado, el autor reflexiona sobre la posibilidad de que las pensiones «las paguen los robots», y advierte de la necesidad de cierta armonización impositiva a nivel internacional o los robots se «moverán» a producir donde el entorno sea más favorable (o cuente con una imposición al capital más baja). Por otro lado, además de la clara polarización en el empleo que nos trae la revolución digital, durante las dos últimas décadas y a pesar de los avances tecnológicos derivados de la digitalización, la tasa de crecimiento de la productividad ha disminuido significativamente. Si esta tendencia en el crecimiento de la productividad se acaba consolidando en el futuro por el envejecimiento, las pensiones encontrarán un nuevo escollo para su financiación. En definitiva, tanto por razones demográficas como tecnológicas, el autor defiende la necesidad de una reforma más profunda y radical del sistema de pensiones.

*José Antonio Herce* escribe sobre «**Asegurar la 'gran vejez'**» y propone un nuevo diseño del sistema de pensiones que supone aceptar que los 65 años ya no representan lo que hace más de un siglo hubiéramos denominado «la gran edad» que la Seguridad Social debería asegurar. En este sentido, el autor reflexiona sobre el hecho de que la principal «reinención» que la institución de la Seguridad Social necesita consiste lisa y llanamente en la indiciación de la edad de jubilación con la esperanza de vida en el momento de la jubilación. De esta forma, la Seguridad Social podría seguir cumpliendo la función para la que nació: asegurar la gran edad.

*Sergi Jiménez Martín* escribe sobre la «**Jubilación activa**» y revisa la regulación internacional sobre compatibilidad de trabajar y percibir una pensión, y también sobre la posibilidad de posponer la jubilación más allá de la edad legal. En mi opinión, la plena compatibilidad de la pensión y el salario será algo habitual en las próximas décadas y en este sentido la legislación tiene mucho que evolucionar en esta dirección, pues hasta ahora parece que ha sido diseñada para ir en la dirección contraria. El autor propone que el nuevo sistema de jubilación activa, entre otros

elementos, debería incorporar los siguientes: a) pensión compatible y sin restricciones con el trabajo en todas las edades y sin penalización después de la edad normal de jubilación; b) posibilidad de seguir en el mismo trabajo a tiempo parcial; y con c) posibilidad de jubilación demorada, aunque con un premio actuarialmente justo, más generoso que el actual.

**Inmaculada Domínguez Fabián** escribe sobre «**El ahorro complementario para la pensión**» y analiza los principales productos financieros de previsión social complementaria en España. Encuentra que la oferta es amplia, siendo un total de once los productos regulados en nuestro país para dar cobertura a la necesidad de ahorro para la jubilación; y a ellos pueden añadirse tanto los productos no tradicionales que combinan el consumo con el ahorro, como la vivienda. La autora sostiene que esta gran diversidad puede resultar una barrera. La economía conductual considera que el exceso de información es un problema y que las opciones para el ahorro provisional deberían de ser pocas y bien seleccionadas. Por último, recuerda que en el caso de España la fiscalidad de estos productos, tanto desde el ámbito del individuo como del empresario que los promueve, ha sufrido continuas modificaciones que no siempre han contribuido a estimular el ahorro para la jubilación.

Por último, **Víctor Daniel González Rivero** es autor del artículo titulado «**Los retos de la hipoteca inversa**». España es uno de los países con una mayor tasa de vivienda en propiedad y en consecuencia, en principio, tiene un entorno muy favorable para el desarrollo de la hipoteca inversa. En este sentido, la posesión de una vivienda podría transformarse en un mecanismo de obtención de ingresos complementarios para la jubilación. Este artículo, de una parte, nos presenta las principales características y la regulación existente en España sobre la hipoteca inversa y, de otra, nos proporciona una visión útil de la experiencia internacional en este ámbito. En mi opinión, este producto podría resultar fundamental para aquellos trabajadores que en el futuro tengan una pensión muy baja, pero que posean riqueza acumulada en activos reales como la vivienda. Por este motivo, creo que se debería revisar la legislación, encontrar las principales trabas e intentar impulsarlo.

## **El futuro de las pensiones en España**

Recapitemos. Las reformas promovidas en 2011 y 2013 surgieron para tratar de adaptar el sistema de pensiones de España a una nueva realidad demográfica dominada por el intenso aumento de la longevidad. Pero ambas han tenido problemas para desplegarse completamente.

El núcleo central de la reforma de 2011 era alargar la edad de jubilación de forma gradual hasta alcanzar los 67 años en 2027. Una modificación que supuso un cambio muy significativo, dado que la edad de jubilación a los 65 años se estableció en 1919 y no había sido modificada desde entonces. En 2022 la edad legal se sitúa en los 66 años y seguirá subiendo hasta alcanzar los 67 en 2027. Pero lo cierto que la gran mayoría de los actuales jubilados lo siguen haciendo a los 65 años, pues la propia reforma de 2011 permite seguir jubilándose a esa edad a los trabajadores que tengan un historial laboral de más de 37 años y 9 meses. Incluso en 2027, todos los trabajadores con un historial superior a los 38 años y 6 meses podrán seguir jubilándose a los 65 años.



*La reforma de 2013 apenas se ha implementado en la práctica, lleva suspendida tres años y el Pacto de Toledo ha acordado prácticamente eliminarla. Sin apenas explicación, se ha renunciado a implementar el factor de sostenibilidad. Este factor, que existe en muchos países, en la práctica rompía el principio de prestación definida al tener en cuenta los cambios en la esperanza de vida a partir de los 65 años y evitar, en base a ello, que empeore la sostenibilidad al aumentar dicha esperanza de vida. Además, como ya se ha dicho, el Pacto de Toledo quiere introducir medidas para evitar que las pensiones puedan perder poder adquisitivo, pero sin preocuparse de que se cumpla la restricción presupuestaria intertemporal implícita en el nuevo índice de revalorización de las pensiones.*

*A mi juicio, el Pacto de Toledo se ha puesto de acuerdo en algo razonable desde el punto de vista de la suficiencia, pero no ha realizado el esfuerzo suficiente para buscar cómo hacer que se pueda sostener en el tiempo desde el punto de vista financiero o de la sostenibilidad. A la hora de buscar este consenso, es importante tener en cuenta el orden de magnitud del que estamos hablando. Si volvemos a actualizar las pensiones con el IPC, el desajuste entre ingresos y gastos será tan grande en las próximas décadas —entre 3 y 5 puntos de PIB según el escenario demográfico que usemos—, que será necesario conseguir un gran pacto nacional por las pensiones entre las principales fuerzas políticas para introducir las reformas necesarias.*

*Es decir, el Pacto de Toledo ha dado un primer paso. Pero ahora tenemos que exigir otro pacto que incorpore medidas para hacer sostenible el sistema. Y no solo para los próximos años, sino para las próximas décadas. El gran problema del Pacto de Toledo es que en él no están las generaciones del futuro. No olvidemos que el sistema de pensiones de reparto se sustenta en un contrato entre generaciones, y en el Pacto de Toledo no está la siguiente generación, que es la que tiene que pagar las pensiones a los actuales trabajadores. Por mucho que hoy se vote algo, este contrato intergeneracional se puede romper. Cuando se analizan las recomendaciones del Pacto de Toledo se ve que solo se han puesto de acuerdo en la parte fácil, que es la suficiencia de las pensiones, pero no abundan en la sostenibilidad del sistema. Pero que nadie se engañe: no hay suficiencia sin sostenibilidad. El Pacto de Toledo no ha pedido la opinión de las próximas generaciones, que heredarán una deuda del 120 % del PIB y un sistema de pensiones deficitario. Y no creo que las generaciones del futuro vayan a asumir esa carga tan pesada. Este es el principal argumento para no posponer las necesarias reformas.*

*Con toda seguridad, las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad no serán fáciles. Pero creo que por responsabilidad deberían ponerse a la tarea lo antes posible, pues, aunque la nueva reforma entre en vigor en unos años, es clave que los ciudadanos estén informados, lo antes posible, de cómo van a ser los cambios del sistema, para poder adaptarse a ellos con antelación suficiente a su edad de jubilación. Cuando se pongan a la tarea se darán cuenta de que la solución no pasa únicamente por el aumento de los ingresos, y que será necesario que caigan las tasas de sustitución (o la pensión media sobre el salario medio) que provee el sistema. Por lo tanto, será inevitable introducir reformas.*

*Para adaptar nuestro sistema de pensiones a la nueva longevidad, la edad efectiva de jubilación, de una forma u otra, debe estar relacionada con la esperanza de vida en cada momento. Es decir, la edad de jubilación, aunque de forma flexible, debe aumentar paralelamente a medida que*

*aumente la longevidad. Y, por otro lado, una vez alcanzada la jubilación, se debe permitir la plena compatibilidad entre la percepción de la pensión y el salario. No tiene sentido que los trabajadores pasen de trabajar a jubilarse en una sola noche, sino que deberá introducirse una reducción gradual de la jornada laboral.*

*En mi opinión, la mejor forma de conseguir aunar la suficiencia y la sostenibilidad es introducir una reforma con los siguientes tres elementos, que tendrán efectos distributivos distintos para cada generación:*

- 1. En primer lugar, la reforma debería afectar lo menos posible a los actuales jubilados. Por dos motivos. Primero, el más importante, porque los jubilados ya no tienen capacidad para adaptar sus decisiones de ahorro y empleo a los cambios en el sistema de pensiones; y sería injusto, y seguramente ineficiente, cambiarles drásticamente su pensión, ya en su etapa de jubilación. Segundo, para hacer la reforma políticamente sostenible. No podemos olvidar que la población jubilada constituye el principal activo electoral de cualquier partido político, y que por el efecto del envejecimiento ira en aumento en las próximas décadas.*
- 2. En segundo lugar, transformar nuestro sistema de pensiones en uno de cuentas nocionales, en el que la pensión que percibe el trabajador será menos generosa que la que percibe actualmente en el momento del alta. Este nuevo sistema más sostenible debería entrar en vigor para los trabajadores menores de una determinada edad. Los trabajadores, por encima de esta edad, podrán tener libertad para elegir si quieren que se les calcule la pensión con el viejo sistema o con el nuevo. El nuevo sistema de cuentas nocionales debe ser muy flexible y permitir de una forma justa y transparente que los trabajadores que lo deseen alarguen su etapa laboral, y evitar así la caída en su pensión inicial. Este sistema, además, facilita sustancialmente y de forma más justa los mecanismos de compatibilización para trabajar y percibir la pensión. Y, para preservar el grado de redistribución intrageneracional del sistema de pensiones actual, el nuevo sistema de cuentas nocionales también debería contar con una pensión mínima y máxima.*
- 3. En tercer lugar, en el periodo transitorio hasta que un porcentaje suficientemente alto de las nuevas jubilaciones vengan del nuevo sistema de cuentas nocionales, será necesario dotar de más ingresos al sistema. O, dicho de otra forma, dotar al sistema de más ingresos, de forma transitoria, para ayudar a financiar la jubilación de los baby-boomers. Una forma de justificar el uso de ingresos públicos, no provenientes de las cotizaciones y sin afectar a la naturaleza contributiva del sistema, es hacerlo como compensación por los años en los que las cotizaciones sociales de los trabajadores financiaron la sanidad pública en España.*

*En este sentido, creo que sería conveniente aprovechar la reforma hacia un sistema de «pensiones de cuentas individuales nocionales» para introducir un sistema de capitalización complementario para todos los trabajadores. Este nuevo sistema de previsión complementaria debería tener los si-*



güientes elementos. Primero, ser voluntario; es decir la Seguridad Social empezaría reteniendo un porcentaje del salario y lo introduciría en el sistema de capitalización, pero en cualquier momento el trabajador podría manifestar que no está interesado y automáticamente se le daría de baja. Experiencias en diversos países, como por ejemplo el NEST (National Employment Savings Trust) en el Reino Unido, muestran cómo la tasa de abandono voluntario de este tipo de medidas es muy pequeña. Una vez que está en marcha, el statu quo prevalece en su toma de decisiones.

Segundo, sería gestionado por defecto por la Seguridad Social; de la misma forma que se gestionó el Fondo de Reserva. Con posterioridad, el trabajador podrá, si le ofrecen mejores condiciones, mover dicho fondo a una entidad privada dentro del marco regulatorio establecido, con el consiguiente efecto positivo del aumento de la competencia entre operadores.

Tercero, dicho fondo de capitalización individual podrá usarse no solo para complementar la pensión pública en el momento de la jubilación, sino también para invertir en el propio capital humano del trabajador en cualquier momento. En el futuro los trabajadores tendrán que reciclar, adaptar o mejorar su capital humano de forma constante a lo largo de toda su vida laboral.

En definitiva, este nuevo sistema permitirá a los trabajadores invertir en los dos factores clave de cualquier sistema productivo: en el capital humano de la economía, a través del sistema de pensiones de reparto (de «cuentas nocionales»); y en el capital físico, a través de este nuevo sistema de capitalización voluntario y de carácter complementario. Este tipo de sistema mixto resulta eficiente, facilitando una diversificación de la cartera de inversión y permitiendo invertir en los dos factores de producción.

A este respecto me gustaría hacer una referencia a la última reforma introducida con respecto a la fiscalidad de los fondos de pensiones. En concreto, reducen el atractivo fiscal al limitar la cantidad máxima que se puede desgravar a partir de 2021 a 2000 euros, cuando antes era de 8000 euros. A cambio, la nueva legislación aumenta el límite conjunto por aportar a un plan individual y uno de empresa hasta los 10.000 euros. Además, se han comprometido a crear en 2021 un fondo público de pensiones de empleo para que los trabajadores del sector público. No obstante, aun no se ha puesto en marcha el nuevo fondo público y si tenemos en cuenta que en España hay un alto porcentaje empresas pequeñas que no van a poder implementar un fondo de empresa, este nuevo esquema corre el riesgo de que muchos ciudadanos no puedan beneficiarse del nuevo esquema de ahorro para la jubilación con deducción fiscal.

Antes de concluir, me gustaría hacer dos reflexiones sobre algunos cambios que van a ocurrir en las próximas décadas en lo referente a las pensiones y a la educación.

Respecto a las pensiones, la edad efectiva de jubilación, de una forma o de otra, estará relacionada con la esperanza de vida en cada momento del tiempo; es decir, irá subiendo de forma paralela a medida que aumente la longevidad. De otra parte, una vez alcanzada la jubilación, se permitirá la plena compatibilidad entre la pensión y el salario; las personas no pasarán de trabajar a jubilarse

*en una noche, sino que se producirá una reducción gradual de la jornada laboral, permitiéndose complementar el salario con la pensión durante el proceso.*

*En lo referente a la educación, conforme la mayor longevidad aumente el número de años de vida laboral es difícil imaginar que las personas recibirán toda su educación al comienzo de su vida. Se necesitarán períodos adicionales de acumulación de capital humano en la mediana edad para aprender, por ejemplo, cómo hacer frente a las nuevas tecnologías. Es decir, la única vía para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones pasará por que los trabajadores puedan estar activos en el mercado laboral a edades cada vez más avanzadas; y para que esto sea posible, tendrán que evitar que su productividad caiga con la edad, preocupándose por reciclar su capital humano a lo largo de toda su etapa laboral. Por esto es importante que el ahorro en el pilar complementario, mencionado anteriormente, también se pueda usar para invertir en el capital humano del trabajador.*

## **Conclusiones**

*Los grandes retos de largo plazo del sistema de pensiones siguen siendo los mismos que teníamos antes de la aparición de la covid-19. La pandemia ha deteriorado aún más el déficit corriente del sistema de pensiones, que no podemos olvidar que desde el año 2011 se sitúa en el entorno del 1,5 % del PIB. Es decir, nuestro sistema de pensiones sigue teniendo los mismos problemas de sostenibilidad, pero ahora tenemos menos margen de maniobra y, por lo tanto, menos tiempo.*

*El sistema de pensiones en España está en pleno proceso de adaptación a la nueva longevidad. Las reformas emprendidas, por un motivo o por otro, no han sido capaces garantizar unas pensiones sostenibles y suficientes. En breve, volverá el debate de las pensiones en nuestro país. Volver a indexar las pensiones con el IPC, sin duda una medida justa para los jubilados, obligará a tomar decisiones importantes para garantizar la sostenibilidad del sistema. Como he tratado de argumentar en esta introducción, si queremos preservar la contributividad de nuestro sistema de pensiones, será necesario transformar nuestro sistema de pensiones hacia uno, también de reparto, de «cuentas notacionales» (de contribución definida), como ya han realizado otros países que tenían sistemas contributivos similares al nuestro.*





*Creo, sinceramente, que es de estas cosas de las que deberíamos estar hablando y debatiendo en los próximos trimestres. En concreto, las variables de decisión clave serían: a) a qué generación se le aplica el nuevo sistema de cuentas nocionales adaptado a la nueva demografía; b) cuánto va a ser la caída en la pensión inicial con el nuevo sistema; c) cuántos ingresos adicionales vamos a dotar al sistema en el periodo transitorio; y d) cuál es el límite admisible, o en qué condiciones se puede afectar al poder adquisitivo de las pensiones. Evidentemente, en función de la magnitud de las cifras, el coste de adaptar el sistema de pensiones será más grande para una o para otra generación.*

*No pongo en duda que sea «rentable electoralmente» para los políticos centrarse en el corto plazo y olvidarse del medio plazo cuando hablan de pensiones. Pero cuanto más tarde se introduzcan las reformas estas serán más drásticas e injustas, pues afectarán a trabajadores más cerca de su jubilación y sin margen de adaptarse a los cambios. Pudiendo llegar al extremo de países como Grecia o Portugal, donde se recortaron las pensiones entre un 20 y un 30 % de un día para otro.*

*Al final, no podemos olvidar que las reformas en un sistema de pensiones de reparto no son otra cosa que reescribir el «contrato intergeneracional» para que sea pagable por las futuras generaciones. Es importante recordar que un sistema de pensiones de reparto es una institución intergeneracional, en la que la generación de trabajadores de hoy paga las pensiones de los trabajadores del pasado a cambio de percibir pensiones pagadas por las generaciones de trabajadores del futuro.*

*Y ¿de qué sirve que el Parlamento de hoy vote por no hacer las reformas necesarias si en el futuro los trabajadores no van a poder pagar las pensiones que nos han prometido hoy? O, dicho de otra forma: ¿alguien cree que, si en las próximas décadas hubiera prácticamente un trabajador por cada jubilado, este trabajador, apenas mayor de edad hoy, se levantará y pagará él solo una pensión entera, tal como la tenemos hoy, y además el resto de los programas del Estado del Bienestar? ¿Y lo hará porque así lo han decidido los políticos de hoy?*

*Esta es la clave y la razón última por la cual todos los países acaban realizando las reformas necesarias para la sostenibilidad de las pensiones: para hacerlas pagables por las futuras generaciones. Lo que nos estamos jugando ahora es hacerlo cuanto antes, para que se pueda hacer de la forma menos dañina y más justa para los trabajadores. La crisis de la covid-19, ha reducido el margen de maniobra y dada la experiencia del pasado, solo con un gran Pacto Nacional por la Pensiones que atienda a la solidaridad intergeneracional, entre las principales fuerzas políticas, veo posible dejar un sistema de pensiones sostenible y suficiente a las generaciones del siglo XXI.*

*Confío en que las aportaciones de esta monografía que tiene usted en sus manos aporten luz sobre los retos que tiene nuestro sistema por delante y consigamos llevar a buen puerto tan importante tarea.*





MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

3-4

- I. Demografía
- II. Situación actual del sistema de pensiones
- III. Reformas del sistema de pensiones:  
la experiencia internacional
- IV. Perspectivas de futuro: nuevos desarrollos  
y estrategias alternativas de reforma





## ¿CÓMO MEJORAR LA NATALIDAD EN ESPAÑA?

Teresa Martín-Castro<sup>a</sup>, Teresa Martín-García Ayuso<sup>a</sup>, Julia Cordero<sup>b</sup> y Marta Seiz<sup>c</sup>

<sup>a</sup>CSIC, <sup>b</sup>Universidad Complutense de Madrid y <sup>c</sup>UNED

### Resumen

La tasa de fecundidad en España es actualmente de las más bajas del mundo: 1,23 hijos por mujer, lo que condiciona en buena medida el ritmo de envejecimiento demográfico y el tamaño de la futura población económicamente activa. Por ello, la persistencia de un nivel tan bajo de fecundidad en una población cada vez más longeva supone un importante reto para la sostenibilidad del Estado de Bienestar. A pesar del marcado descenso de la fecundidad, el número medio de hijos deseado se mantiene desde hace décadas en torno a dos hijos. Esta brecha evidente entre deseos y realidades reproductivas apunta a la existencia de barreras que dificultan a muchas personas y parejas hacer realidad su proyecto vital y familiar. Entre estas barreras se encuentran la precariedad laboral y la incertidumbre sobre el futuro, el escaso apoyo institucional a las responsabilidades de crianza, y la desigualdad de género en el ámbito laboral y familiar. Aunque no hay «recetas mágicas» para incentivar la fecundidad, una mejora en el acceso, estabilidad y calidad del empleo entre los adultos jóvenes permitiría atenuar el desfase que existe actualmente entre el reloj biológico y el reloj social. Otra medida fundamental sería reducir las dificultades existentes para compaginar responsabilidades familiares y laborales.

### Abstract

*The Spanish fertility rate is currently the lowest in the world at 1.23 children per woman, which will primarily impact the rate of demographic ageing and the size of the economically active population in the future. Accordingly, the persistence of such a low fertility rate in a population that is increasingly living for longer represents an important challenge for the sustainability of the welfare state. Despite the marked decline in fertility, the average number of desired children has remained around two for decades. This clear divide between reproductive desire and reality reflects the existence of barriers that are making it harder for many people and couples to realise their life and family plans. These barriers include job insecurity and uncertainty about the future, low levels of institutional support for raising children, and gender inequality in the workplace and the home. Although there are no silver bullets to incentivise fertility, improvements to the access, stability and quality of employment among young adults would help to mitigate the mismatch that currently exists between their biological and social clocks. Another fundamental measure would be to reduce existing difficulties around sharing family and work responsibilities.*

## Introducción

Desde hace varias décadas, España se caracteriza por tener una fecundidad de las más bajas y tardías de Europa –y también del mundo–. Tras cruzar el umbral de reemplazo generacional<sup>1</sup> (en torno a 2,1 hijos por mujer) en 1981, la tasa de fecundidad continuó descendiendo hasta llegar al nivel actual: 1,23 hijos por mujer en 2019. Esto significa que no nos encontramos ante un fenómeno meramente coyuntural. A pesar de un modesto ascenso en la primera década del siglo XXI –truncado por la crisis económica de 2008–, la tasa de fecundidad lleva ya tres décadas por debajo de 1,5 hijos por mujer (Castro-Martín y Martín-García, 2013) y, desde hace aproximadamente una década, en torno a 1,3 hijos.

<sup>1</sup> El nivel de reemplazo generacional hace referencia al nivel de fecundidad necesario para asegurar que las sucesivas generaciones de nacidos sean sustituidas por otras de igual tamaño, lo que a largo plazo conduciría a una población estable.

Un nivel de fecundidad muy bajo y las transformaciones sociodemográficas que conlleva figuran entre los retos claves a los que se enfrentan muchas sociedades del siglo XXI. De ahí que el debate sobre las causas y consecuencias de una fecundidad muy baja no solo tenga una creciente presencia en el mundo académico sino también en la agenda política nacional e internacional (Comisión Europea, 2005; Naciones Unidas, 2015). La tasa de fecundidad condiciona en buena medida la evolución de la estructura de edad poblacional, el ritmo de envejecimiento demográfico y el tamaño de la futura población económicamente activa. Por ello, la persistencia de un nivel muy bajo de fecundidad en una población cada vez más longeva supone un reto importante para el Estado de Bienestar –en particular, para el sistema de pensiones, que está en gran parte estructurado sobre la base de transferencias públicas intergeneracionales– y también para la organización de la provisión de cuidados.

Además de las repercusiones a nivel macro que pueda tener un nivel muy bajo de fecundidad en la configuración demográfica, socioeconómica y del sistema de protección social de la sociedad futura, también es preciso tener en cuenta qué nos revela una fecundidad muy baja acerca de la organización social contemporánea y el bienestar de sus miembros (Esping-Andersen, 2013). Tener hijos forma parte de las aspiraciones vitales de una amplia mayoría de personas y por tanto constituye una dimensión importante de su bienestar. En el caso de España, la preferencia mayoritaria con respecto al número deseado de hijos permanece estable desde hace décadas en torno a dos, distando de forma significativa del nivel de fecundidad real. Esta brecha evidente entre los deseos y las realidades reproductivas de la población apunta a la existencia de barreras de carácter material y estructural que dificultan a muchas personas y parejas hacer realidad su proyecto familiar.

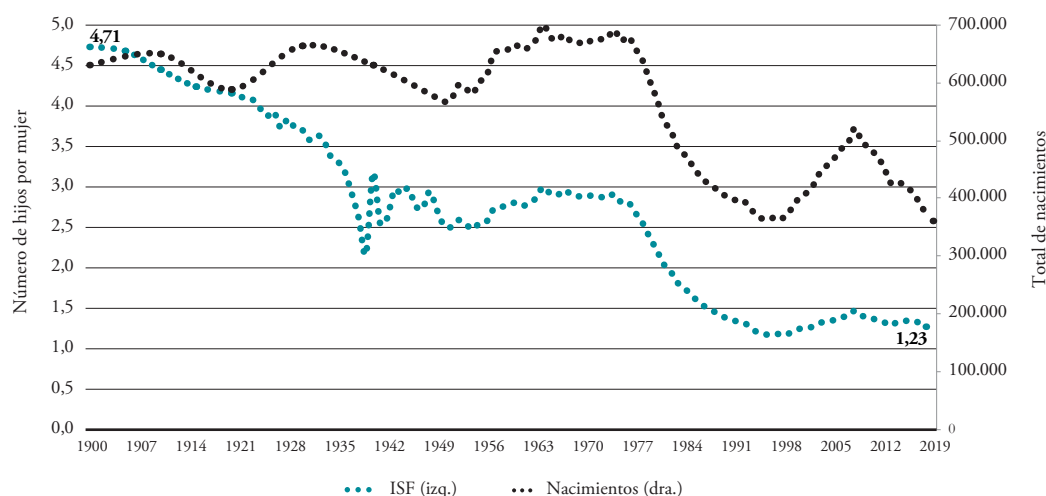
Este artículo pone el foco en algunas de estas barreras de índole económica, social e institucional, con el fin de esclarecer por qué España presenta uno de los niveles de fecundidad más bajos del mundo. En primer lugar, describiremos la evolución histórica y reciente de la fecundidad, desde una perspectiva temporal y generacional, para ilustrar hasta qué punto España representa o no un caso atípico en el contexto internacional. También examinaremos algunas dinámicas demográficas vinculadas a la baja fecundidad, como el progresivo retraso de la maternidad (y la paternidad) o la creciente proporción de personas que finaliza su etapa reproductiva sin haber tenido hijos. A continuación, presentaremos algunos de los factores socioeconómicos, institucionales y culturales que condicionan la decisión de tener hijos, como la (in)estabilidad laboral, el grado de apoyo institucional a las responsabilidades de crianza y la (des)igualdad de género en el ámbito laboral y familiar. Las pautas reproductivas de la población inmigrante y la transformación del contexto familiar en el que se tienen los hijos son otros aspectos que abordaremos para entender mejor la evolución reciente de la fecundidad. Por último, reflexionaremos sobre el papel que juegan –y el que podrían jugar en el futuro– las políticas públicas a la hora de atenuar los obstáculos que impiden a mujeres y hombres tener los hijos que desean.

## Evolución histórica y reciente de la fecundidad en España

El Gráfico 1 permite apreciar el alcance del descenso histórico del total de nacimientos y de la tasa de fecundidad en España desde el inicio del siglo XX, cuando las mujeres tenían, en promedio, 4,7 hijos a lo largo de su vida fértil. La mortalidad infantil en aquel momento era muy elevada –alrededor de 3 de cada 10 nacidos fallecían antes de cumplir los 5 años (Ramiro-Fariñas y Sanz-Gimeno, 2000)–, por lo que, aunque las mujeres tuvieran de media casi 5 hijos, solo la mitad de esos hijos alcanzaba los 30 años (Devolver y Blanes, 2019). A medida que se fue reduciendo la mortalidad infantil, las familias fueron ajustando sus preferencias reproductivas y su fecundidad a la baja.

Esta trayectoria descendente caracterizó la evolución de la fecundidad en España durante todo el siglo XX, con la excepción del llamado *baby boom* de la década de los 60 y principios de los 70 (van Babel y Reher, 2013). A mediados de los años 70, la tasa de fecundidad en España se situaba en torno a los 2,8 hijos por mujer, bastante por encima de la media europea (2,1 hijos). A partir de ese momento, sin embargo, experimentó un rápido y sostenido descenso, alcanzando su mínimo histórico (1,15 hijos por mujer) a finales de los años 90.

**Gráfico 1. Evolución del índice sintético de fecundidad (ISF) y del total de nacimientos en España (1900-2019)**



Fuentes: CARRERAS y TAFUNELL, coords. (2005): Estadísticas Históricas de España. Siglos XIX-XX; e INEbase.

Con el inicio del siglo XXI, se produjo un moderado ascenso de la fecundidad en la mayoría de los países más desarrollados (Bongaarts y Sobotka, 2012), y España no fue una excepción: el número medio de hijos por mujer aumentó de 1,21 en 2000 a 1,44 en 2008. Varios factores

contribuyeron a este repunte de la fecundidad; entre ellos, la mejora del escenario económico y laboral del país, y la llegada de inmigrantes en edad reproductiva. Esta modesta recuperación, sin embargo, no tuvo un largo recorrido, ya que se truncó con la llegada de la crisis económica (Castro-Martín *et al.*, 2015). A raíz del deterioro de la situación económica y la caída del empleo, la fecundidad reanudó su descenso. Entre 2008 y 2019, la tasa de fecundidad en España descendió de 1,44 a 1,23 hijos por mujer, situándose de nuevo, como en los años 90, entre las más bajas del mundo. En este mismo periodo, la tasa de fecundidad media de la UE experimentó solo ligeras variaciones, pasando de 1,61 a 1,56 hijos por mujer.

El descenso de la fecundidad durante la última década ha sido particularmente evidente en los países del sur de Europa, muy golpeados por la crisis económica, así como por el consiguiente incremento del desempleo y la precariedad laboral (Matysiak, Sobotka y Vignoli, 2020). Por otro lado, la reducción del gasto público impuesta por las políticas económicas de austeridad ha obstaculizado el avance hacia la corresponsabilidad pública-privada en los cuidados y hacia unas relaciones de género más igualitarias. Ante la relativa escasez de servicios sociales públicos y de calidad accesibles a todas las familias con necesidades de atención a menores, enfermos o personas dependientes, es habitual que sean las mujeres quienes terminen por asumir la mayor parte del cuidado. La literatura científica apunta a que esta sobrecarga de trabajo no remunerado y la insuficiencia de apoyos públicos tiene un efecto negativo sobre la fecundidad (Wood y Neels, 2019).

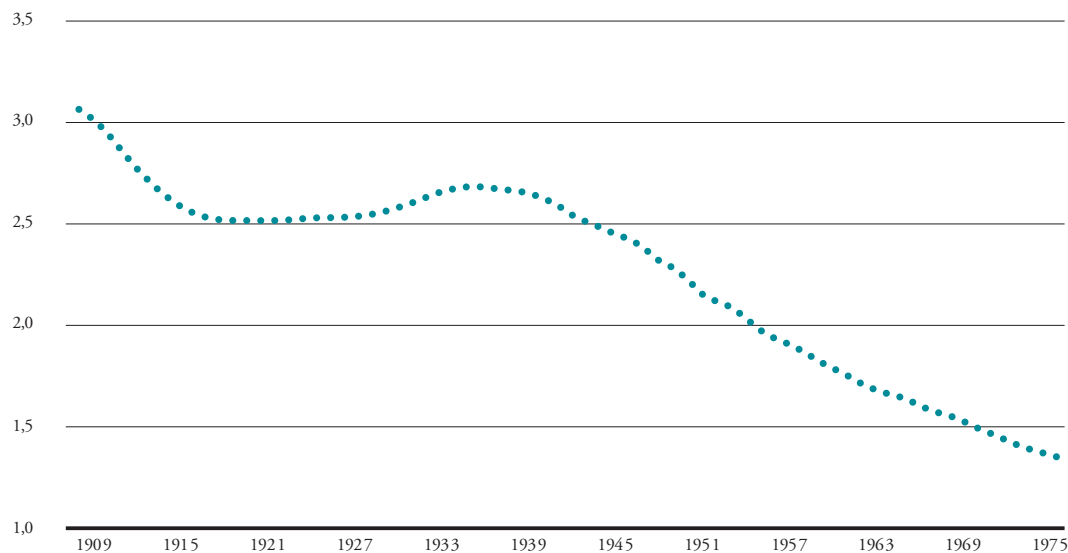
## El descenso de la fecundidad a través de las generaciones

Para describir la evolución histórica de la fecundidad es ilustrativo comparar la descendencia final de las distintas generaciones que han completado su etapa reproductiva, ya que este indicador, a diferencia del índice sintético de fecundidad<sup>2</sup>, no se ve afectado por variaciones en el calendario reproductivo asociadas al retraso de nacimientos. Como se muestra en el Gráfico 2, la trayectoria descendente de la fecundidad en España también resulta patente desde esta perspectiva generacional: las mujeres nacidas en 1907 tuvieron una descendencia media de 3 hijos, mientras que las nacidas en 1975 finalizaron su etapa reproductiva con una media de 1,3 hijos.

<sup>2</sup> El índice sintético de fecundidad indica el número de hijos que tendría una mujer al final de su etapa fértil si su comportamiento reproductivo se correspondiera con las tasas de fecundidad específicas por edad de un año determinado. En este artículo utilizamos «índice sintético de fecundidad» y «tasa de fecundidad» indistintamente.



**Gráfico 2. Evolución de la descendencia final en España según el año de nacimiento de las mujeres (1907-1975)**

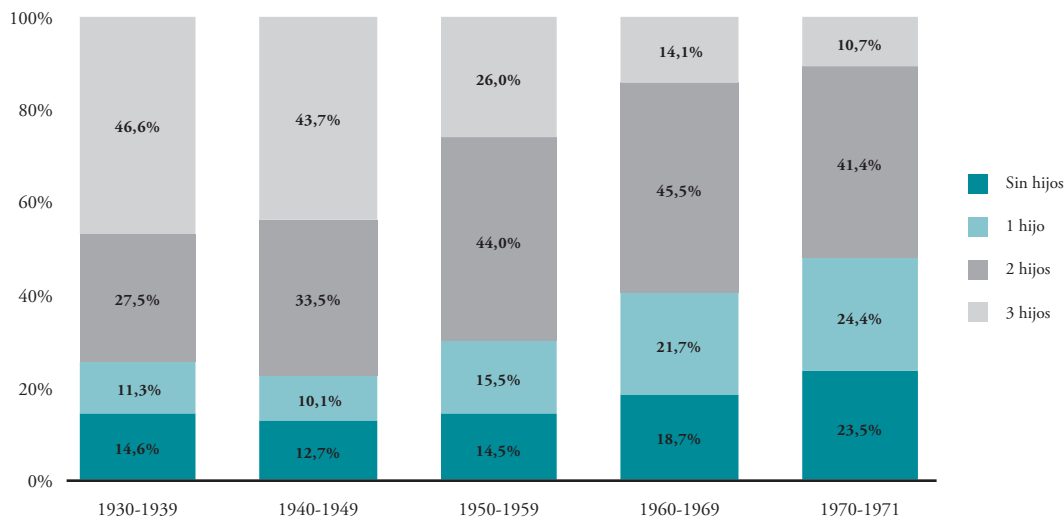


Descendencia final (número de hijos) según año de nacimiento

Fuente: Human Fertility Database ([www.humanfertility.org](http://www.humanfertility.org)).

Al comparar generaciones sucesivas, se observa una marcada reducción del promedio de hijos, que no solo refleja la disminución del número de hijos por mujer, sino también el incremento progresivo de la proporción de mujeres que no han tenido ningún hijo. En el Gráfico 3 se muestra la distribución por número final de hijos de varias generaciones de mujeres españolas que han finalizado su etapa reproductiva. Cabe destacar el pronunciado descenso de la proporción de familias numerosas: solo el 11 % de las mujeres nacidas en 1970-1971 han tenido tres o más hijos, cifra que contrasta con el 47 % de las mujeres nacidas en 1930-1939. En cambio, el hijo único ha pasado de ser un fenómeno minoritario a constituir un patrón reproductivo relativamente habitual: el 24 % de las mujeres nacidas a principios de los años 70 han finalizado su etapa reproductiva con un solo hijo. Asimismo, también se ha incrementado la proporción de mujeres que concluye su vida fértil sin haber tenido descendencia: es el caso de casi una de cada cuatro mujeres nacidas a principios de los años 70.

**Gráfico 3. Distribución de mujeres por número final de hijos según generación de nacimiento (1930-1971)**



Fuente: Cohort Fertility and Education Database (CFE Database) ([www.cfe-database.org](http://www.cfe-database.org)).

## La baja fecundidad en el contexto internacional: de excepción a norma

El descenso de la fecundidad es un proceso ligado al desarrollo económico, la expansión educativa, la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral, el acceso a métodos anticonceptivos modernos, la transformación de las estructuras y dinámicas familiares, y la redefinición de los roles de género. La transición de un régimen demográfico de alta mortalidad y alta fecundidad a otro de baja mortalidad y baja fecundidad es un proceso universal que se da en todas las sociedades –aunque con distintos tiempos y ritmos– y que acompaña al proceso de modernización socioeconómica.

Según la División de Población de Naciones Unidas, la tasa de fecundidad a nivel mundial ha descendido de 5 hijos por mujer en 1950-1955 a 2,5 hijos en 2015-2020, y proseguirá su trayectoria descendente en el futuro próximo (Naciones Unidas, 2019). Las proyecciones de Naciones Unidas apuntan a que un nivel de fecundidad en torno a dos hijos por mujer pasará a ser la norma a nivel global en las próximas décadas, salvo en el continente africano. Asimismo, la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo, que en el pasado reciente era un rasgo exclusivo de las sociedades económicamente más avanzadas, pasará a ser cada vez más frecuente en el contexto mundial. Aproximadamente la mitad de la población mundial reside actualmente en países con una tasa de fecundidad inferior al umbral de reemplazo, y en 2050 lo hará el 70 % de la población mundial (Naciones Unidas, 2019).

En este contexto, no podemos considerar la trayectoria descendente de la fecundidad en España como una anomalía. Lo que sí es todavía atípico en el ámbito internacional es que la fecundidad descienda hasta niveles que están más próximos a 1 hijo que a 2 hijos por mujer. Según Naciones Unidas, solo el 6 % de la población mundial reside en países con una tasa de fecundidad inferior a 1,5 hijos (Naciones Unidas, 2019). En demografía se ha acuñado un nuevo término, «fecundidad más baja entre las bajas» (*lowest-low fertility*), para distinguir a los países con una tasa de fecundidad inferior a 1,3 hijos por mujer de aquellos otros con una fecundidad moderadamente baja, relativamente próxima al nivel de reemplazo (Billari y Kohler, 2004). En la actualidad, los países con una fecundidad en torno o inferior a los 1,3 hijos por mujer no son muy numerosos y se concentran en el sur de Europa (España, Italia, Grecia, Malta, Chipre), el este de Europa (Ucrania, Moldavia) y Asia oriental (Corea del Sur, Taiwan, Singapur). Sin embargo, es difícil prever cuántos países más seguirán esta senda.

Por esta razón, se observa un giro importante en la agenda política internacional relativa a las cuestiones de población. Si bien durante buena parte del siglo XX –sobre todo en los años 70 y 80– esta agenda estuvo dominada por el temor al crecimiento excesivo de la población en los países en desarrollo, en el siglo XXI el foco de atención se ha trasladado a las causas y consecuencias de una fecundidad excesivamente baja y a los retos que entraña el envejecimiento demográfico (Naciones Unidas, 2015).

Si nos centramos en el escenario europeo, todos los países tienen en la actualidad unas tasas de fecundidad inferiores al umbral de reemplazo, pero los países de la Europa norte –precisamente aquellos que habían sido precursores del descenso histórico de la fecundidad– presentan niveles más cercanos a ese umbral. Según datos de Eurostat para 2018, los países con unas tasas de fecundidad más elevadas son Francia (1,84 hijos), Suecia (1,76), Rumanía (1,76) e Irlanda (1,75). En contraste, los países de la Europa sur –que iniciaron con retraso la transición demográfica– presentan hoy en día las tasas de fecundidad más bajas. Se observan, por lo general, unos niveles de fecundidad más próximos al nivel de reemplazo en aquellas sociedades que promueven la igualdad de género, que facilitan la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal, y que proporcionan apoyo público a las responsabilidades de crianza.

## Un calendario reproductivo tardío y una elevada infecundidad

El patrón de muy baja fecundidad que caracteriza a la sociedad española contemporánea está estrechamente ligado al retraso de la emancipación económica y residencial de los adultos jóvenes, a la tendencia a posponer la convivencia con una pareja estable, al creciente aplazamiento de la decisión de tener hijos, al aumento de la infecundidad voluntaria e involuntaria, y a la reducción en la propensión a tener segundos hijos.

Según datos de Eurostat para 2019, los jóvenes españoles no se emancipan del hogar de origen hasta los 29,5 años de media, aproximadamente 12 años más tarde que en Suecia y casi 6 años más tarde que en Francia. No es de extrañar, por tanto, que España se encuentre

actualmente entre los países del mundo en los que la transición a la maternidad sea más tardía. En el periodo 1980-2019, la edad media de las mujeres al primer hijo se ha incrementado de 25,1 a 31,1 años. Del total de primeros nacimientos que tuvieron lugar en 2019, el 32 % correspondían a mujeres de 35 o más años y el 8 % a mujeres de 40 o más años. El retraso de la maternidad no siempre responde a las preferencias personales. Según la Encuesta de Fecundidad de 2018, realizada por el INE, aproximadamente la mitad de las mujeres de 40 a 55 años declararon que habían tenido su primer hijo a una edad más tardía de la que hubiesen deseado, y el promedio de retraso alcanzaba los 5 años (Penit, 2019). Los principales motivos que alegaban eran cuestiones laborales, económicas y de conciliación, así como la falta de una pareja estable.

La tendencia a tener el primer hijo a edades cada vez más tardías no es solo cosa de mujeres; también es evidente en el caso de los hombres. En 1980, la edad media de los padres primerizos en España estaba en torno a los 30 años. En el año 2018, la edad media ascendía a 34,4 años. El 49 % de los padres primerizos tenía 35 o más años, y el 19 % tenía 40 o más años. La Encuesta de Fecundidad de 2018 también nos revela que más de la mitad de los hombres de 40 a 55 años habrían preferido tener su primer hijo a una edad más temprana. La principal causa alegada para explicar este retraso es la falta de pareja estable.

El creciente aplazamiento de las decisiones reproductivas está asociado, a su vez, con el aumento de la proporción de mujeres que finaliza su etapa reproductiva sin descendencia, otro componente importante del bajo nivel de fecundidad observado en España (Reher y Requena, 2019). El Gráfico 3 revelaba que la proporción de mujeres sin hijos ha aumentado del 13 % entre las nacidas en los años 40 al 23 % entre las nacidas a principios de los años 70. A raíz de este aumento, España se sitúa actualmente entre los países europeos con mayor nivel de infecundidad, junto a Alemania, Austria y Suiza (Sobotka, 2017).

Para algunas personas, no tener hijos es fruto de una decisión libre, en un contexto en el que la presión familiar, social y cultural para ser madre o padre ha disminuido con respecto al pasado. En la Encuesta de Fecundidad de 2018, el 14 % de las mujeres y el 20 % de los hombres de 20 a 40 años declaraban no desear hijos. Esta proporción supone un notable aumento con respecto al pasado reciente –en la Encuesta de Fecundidad de 2006, solo el 5 % de las mujeres declaraban no desear hijos. Sin embargo, la línea divisoria entre la infecundidad voluntaria e involuntaria es a menudo bastante difusa (Kreyenfeld y Konietzka, 2017). Muchas de las mujeres que declaran no desear tener hijos manifiestan también que no han logrado reunir las condiciones materiales y de pareja que consideran idóneas para asumir la crianza (Seiz, 2013). Según la Encuesta de Fecundidad de 2018, entre las mujeres de 25-39 años que no tienen hijos ni intención de tenerlos, hay un colectivo importante que declara como motivo principal no querer ser madre (14 %) o no querer reducir su libertad personal (8 %), pero son bastante más frecuentes los motivos que reflejan barreras a la maternidad, como no tener pareja (21 %), dificultades para afrontar económicamente la crianza de un hijo (19 %) o potenciales conflictos con la carrera profesional (12 %).

Como consecuencia del patrón de fecundidad tardía, España se encuentra entre los países europeos con mayor demanda y utilización de las técnicas de reproducción asistida. Alrededor del 9 % de los niños que nacieron en 2017 lo hicieron gracias a este tipo de tratamientos (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2017). No obstante, la postergación de las decisiones reproductivas también incide en la probabilidad de éxito de estos tratamientos, muy particularmente a partir de los 40 años. Por otro lado, su cobertura y accesibilidad tampoco es universal. Aunque desde 2019 las mujeres sin pareja o con pareja femenina han recuperado el derecho a recibir este tipo de tratamientos en la sanidad pública –un derecho que había sido restringido en 2013–, las largas listas de espera y las limitaciones establecidas (máximo de 40 años y de 3 ciclos de fecundación *in vitro*) hacen que muchas mujeres tengan que financiar sus tratamientos en la sanidad privada, lo que genera desigualdad social. Por su parte, la adopción, tanto nacional como internacional, continúa siendo un fenómeno relativamente infrecuente y de difícil acceso para muchas personas que desean ser madres o padres. Se observa una tendencia descendente en la última década: el número de adopciones disminuyó de 6.369 en 2004 a 1.083 en 2018.

El Gráfico 3 también mostraba, junto con el incremento del porcentaje de mujeres que finaliza su etapa reproductiva sin hijos, una expansión del patrón reproductivo de hijo único: aproximadamente 1 de cada 4 mujeres nacidas al inicio de la década de los 70 ha tenido un solo hijo. Una reducida incidencia de nacimientos de segundo, y en especial de tercer orden, es característica de las generaciones recientes, y es otro componente claro de la baja fecundidad en la sociedad española contemporánea. Según la Encuesta de Fecundidad de 2018, el 43 % de las mujeres y el 48 % de los hombres de 20 a 40 años con un hijo biológico no tienen intención de tener un segundo hijo.

## Las huellas de la inmigración en la fecundidad

Los flujos de inmigración internacional, que adquieren importancia sobre todo a partir de mediados de los años 90, han contribuido notablemente a la transformación de la realidad económica, social y cultural de España, al tiempo que su huella es cada vez más evidente en todos los comportamientos demográficos, incluida la fecundidad. Las estadísticas de nacimientos de 2019 indican que alrededor de uno de cada cuatro recién nacidos en España (el 27,2 %) tiene un padre o una madre de nacionalidad extranjera, lo que implica que la sociedad española del futuro tendrá una composición más plural y multicultural.

España se transformó en uno de los principales países receptores de inmigración de Europa en el período 2000-2008, al experimentar una afluencia anual neta de más de 600.000 extranjeros. En menos de una década, la proporción de población nacida en el extranjero pasó del 2,3 % al 13,5 %. Posteriormente, la crisis económica provocó un descenso de flujos inmigratorios y un aumento de flujos emigratorios, por lo que el saldo migratorio pasó a ser negativo en el período 2010-2015, y solo a partir de 2016 vuelve a ser positivo.

La huella de la inmigración se puede observar en la evolución del volumen de nacimientos que, tras una caída sostenida durante décadas, aumentó desde 365.193 en 1998 hasta 519.779 en 2008. Este rápido aumento del número de nacimientos se explica, en gran parte, porque una elevada proporción de la población inmigrante está en edad reproductiva. A partir de 2008, a raíz de la crisis económica, se reanuda la tendencia descendente y en 2019 se registraron solo 359.770 nacimientos.

Aunque la población inmigrante tiene un impacto muy importante en el volumen de nacimientos y, por tanto, en el crecimiento natural de la población, su impacto en la tasa de fecundidad del país de acogida suele ser bastante modesto (Sobotka, 2010). Esto se debe a que las mujeres de origen inmigrante representan una proporción limitada del conjunto de mujeres en edad fértil. Para el caso español, Castro-Martín y Rosero-Bixby (2011) estimaron que la contribución de la población inmigrante al índice sintético de fecundidad de España en 2004-2006 fue del 6,6 %.

Hay que destacar, asimismo, que, aunque el nivel de fecundidad de las mujeres inmigrantes sea en promedio más elevado que el de las mujeres nacidas en España, la diferencia es modesta y se ha ido reduciendo a lo largo de los años. Según el INE, la tasa de fecundidad de las mujeres extranjeras residentes en España pasó de 1,86 hijos en 2002 a 1,59 hijos en 2019, aunque existen variaciones importantes dependiendo del país de origen. Es importante señalar también que el calendario reproductivo de las mujeres inmigrantes, aunque también se ha retrasado en las dos últimas décadas, sigue siendo bastante más temprano que el de las españolas. En 2019, la edad media al primer hijo era de 28,2 años entre las mujeres de nacionalidad extranjera y de 31,7 años entre las españolas.

Una cuestión importante de cara a proyecciones demográficas futuras es si estas diferencias persistirán en el tiempo o si las pautas de fecundidad de la población inmigrante y autóctona terminarán por equipararse. Aunque todavía es pronto para analizar las pautas reproductivas de la segunda generación de origen inmigrante, ya que es mayoritariamente muy joven, un estudio reciente muestra que la generación intermedia –mujeres que migraron a España durante su infancia con sus familias– presenta unas pautas de fecundidad muy similares a las de las mujeres españolas (González-Ferrer *et al.*, 2017). Otro estudio reciente basado en datos de la encuesta *Chances*<sup>3</sup>, muestra que el número deseado de hijos no difiere entre adolescentes de origen latinoamericano y adolescentes de origen español, aunque los primeros esperan tener su primer hijo a una edad más joven que los segundos (Kraus y Castro-Martín, 2018). Es previsible, por tanto, que las trayectorias reproductivas futuras de la generación intermedia y de la segunda generación de origen inmigrante sean bastante similares a las de la población nativa en cuanto a número de hijos, aunque se sigan caracterizando por un calendario reproductivo más temprano.

<sup>3</sup> La encuesta *Chances* recogió en 2011 información sobre los deseos, aspiraciones y expectativas respecto al futuro de 2.700 adolescentes de origen inmigrante y autóctono en 30 centros de enseñanza secundaria de Madrid en 2011 (GONZÁLEZ-FERRER *et al.*, 2015).

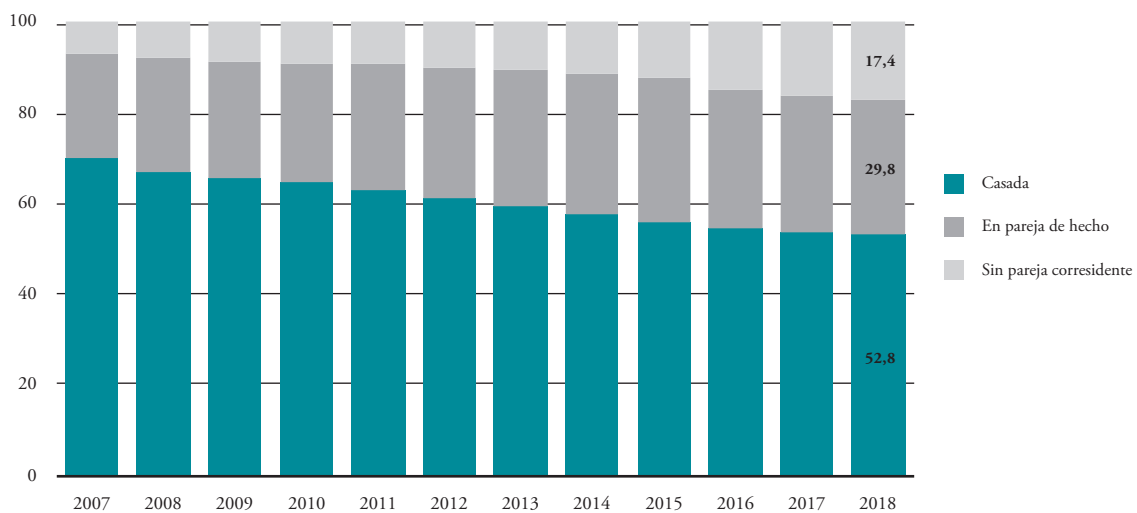
## Nuevos contextos familiares y fecundidad

A lo largo de las últimas décadas, no solo ha descendido la fecundidad hasta alcanzar niveles muy bajos, sino que el contexto familiar en el que se tienen los hijos ha experimentado profundas transformaciones. Algunas de las tendencias que subyacen a la diversificación de estructuras y trayectorias familiares son el descenso de matrimonios, el aumento de parejas de hecho, la mayor frecuencia de rupturas conyugales y el incremento de segundas uniones y familias reconstituidas (Castro-Martín y Seiz, 2014).

Entre los cambios más destacables en lo que se refiere a la formación familiar y la fecundidad se encuentra la rápida difusión de la cohabitación, que está desplazando progresivamente al matrimonio como vía de formación familiar y contexto socialmente aceptado para tener y criar hijos. En la Encuesta Continua de Hogares de 2019, el 27,1 % de las mujeres de 20 a 49 años que convivían con una pareja no estaban casadas con ella y el porcentaje ascendía al 46,7 % para las mujeres con menos de 35 años. En algunos casos, la cohabitación funciona como una etapa informal previa al matrimonio, pero en muchos otros constituye una alternativa al mismo (Hiekel y Castro-Martín, 2014). Si bien las mujeres con estudios universitarios fueron las pioneras en la adopción de la cohabitación a mediados de los años 90, hoy en día este modelo de convivencia en pareja se ha generalizado al conjunto de la sociedad (Domínguez-Folgueras y Castro-Martín, 2013). Estos cambios en la nupcialidad cuestionan la hegemonía que ha ostentado hasta ahora el matrimonio legal como base de la vida familiar, al tiempo que ponen de relieve la necesidad de reevaluar algunos de los fundamentos de las políticas públicas y la legislación familiar. España, a diferencia de otros países de la Unión Europea, no cuenta con una legislación a nivel nacional que equipare de forma sistemática los derechos de las parejas de hecho y los matrimonios, aunque sí existen leyes de carácter autonómico que regulan algunos de estos derechos (Ezquerro y Lázaro, 2007).

La expansión de la cohabitación se ha visto acompañada por un rápido aumento de los nacimientos que tienen lugar fuera del marco legal del matrimonio (Castro-Martín, 2010). El porcentaje de nacimientos no matrimoniales pasó del 4 % en 1980 al 11 % en 1995 y, desde entonces, el ritmo de aumento se ha acelerado, alcanzando el 47,3 % en 2018. Todo indica que la disociación entre matrimonio y reproducción ya es un proceso consolidado en España, con pocos visos de revertirse.

**Gráfico 4. Porcentaje de nacimientos según situación conyugal de la madre (2007-2018)**



Fuente: INE, *microdatos de nacimientos*.

El considerable aumento de los nacimientos no matrimoniales se explica sobre todo por el comportamiento reproductivo de las parejas de hecho. Con el fin de adecuar las estadísticas a las nuevas realidades familiares, desde 2007 el registro de nacimientos no solo incluye el estado civil de los padres, sino también información sobre si las madres no casadas forman parte de una pareja de hecho. Como se puede apreciar en el Gráfico 4, la proporción de nacimientos de parejas de hecho se ha incrementado visiblemente en los últimos 10 años. En 2018 representaban el 63,3 % de los nacimientos no matrimoniales y el 29,8 % del total de nacimientos. Estas cifras evidencian la creciente aceptación social de la cohabitación como contexto familiar. La legislación familiar y las políticas públicas, sin embargo, todavía no se han adaptado plenamente a esta importante transformación social (Sánchez Gassen y Perelli-Harris, 2015).

El Gráfico 4 también muestra un notable aumento, durante la última década, de los nacimientos de madres que no conviven con una pareja en el hogar y que, por tanto, conformarán un núcleo familiar monoparental. En 2018, los nacimientos de madres «sin pareja» representaban más de un tercio (36,8 %) del conjunto de nacimientos no matrimoniales y un 17,4 % del total de nacimientos. El perfil sociodemográfico de estas madres es bastante heterogéneo, pero en todo caso muy diferente al que predominaba hace tres o cuatro décadas, cuando la maternidad en solitario era mayoritariamente el resultado de un embarazo no intencionado de mujeres muy jóvenes. Hoy en día, casi la mitad de las mujeres que son madres en solitario lo son después de los 30 años y cuentan con una posición socioeconómica relativamente favorable —tienen un nivel educativo medio o alto y se encuentran activas en el mercado de trabajo—, por lo que muchas de ellas encajarían en el perfil de «madres solas por elección». Las mujeres que apuestan por la maternidad en solitario suelen contar con suficientes recursos y una red social de apoyo, pero se enfrentan, al igual que otras familias monoparentales, con una serie



de dificultades extra a la hora de compatibilizar crianza y vida laboral, que encuentran escaso eco en el diseño de las políticas públicas (Castro-Martín y Cortina, 2018).

El aumento de la cohabitación, el descenso de matrimonios y el incremento de rupturas conyugales se han vinculado a menudo con la baja fecundidad. Sin embargo, los datos disponibles sobre el conjunto de países europeos apuntan en la dirección opuesta: en la actualidad, el nivel de fecundidad es más elevado en aquellos países donde la incidencia de la cohabitación de los nacimientos fuera del matrimonio y de las separaciones conyugales es también más alta (Sobotka y Toulemon, 2008). Aunque estas asociaciones a nivel macro no implican causalidad, sí indican que la importancia decreciente del matrimonio, la difusión de la cohabitación y la inestabilidad creciente de las relaciones de pareja no desembocan necesariamente en unos niveles de fecundidad muy bajos.

## La brecha entre aspiraciones y realidades reproductivas

A pesar del marcado descenso de la fecundidad en España, las preferencias reproductivas han permanecido sorprendentemente estables durante las últimas décadas. El número medio de hijos deseado, tanto por mujeres como por hombres, sigue situándose en torno a dos hijos, al igual que ocurre en la mayoría de los países europeos (Sobotka y Beaujouan, 2014). Según la Encuesta de Fecundidad de 2018, el promedio de hijos deseado es 1,96 entre las mujeres y 1,86 entre los hombres. Parece evidente, por tanto, que los muy bajos niveles de fecundidad registrados en España no se derivan de un rechazo creciente de la maternidad o la paternidad, ni reflejan una preferencia mayoritaria por el hijo único. Por el contrario, la distancia que se observa entre la fecundidad deseada y la fecundidad alcanzada evidencia un déficit de bienestar individual y colectivo (Esping-Andersen, 2013) y sugiere la existencia de una serie de obstáculos que dificultan a muchas personas y parejas hacer realidad su proyecto familiar. En este sentido, la Encuesta de Fecundidad de 2018 revela que el 39 % de las mujeres de 45 a 55 años sin descendencia habrían deseado tener un hijo o varios.

Cabe preguntarse en este contexto cuáles son los principales obstáculos que truncan la realización de las aspiraciones reproductivas de muchas personas y parejas. A continuación, señalaremos algunos de los factores institucionales, económicos y sociales que aumentan los costes directos e indirectos de tener hijos. Cuando estos costes se perciben como elevados, no solo en términos de recursos y tiempo, sino también de penalizaciones en la carrera laboral, las decisiones reproductivas tienden a aplazarse de forma temporal o incluso definitiva.

### *Desempleo, precariedad laboral e incertidumbre sobre el futuro*

La creciente dificultad para conseguir cierta estabilidad laboral es vista –tanto por hombres como por mujeres– como un serio obstáculo a la hora de plantearse tener un/otro hijo. España

presenta una de las tasas de desempleo y de temporalidad laboral más elevadas de Europa. Según datos de la Encuesta de Población Activa de 2019, el porcentaje de personas ocupadas con un contrato temporal ascendía al 32 % de los hombres y al 35 % de las mujeres de 25 a 39 años, siendo éste un tramo de edad clave para las decisiones reproductivas.

La maternidad, además, continúa pasando factura a las mujeres en el mundo laboral. Las mujeres con hijos tienen mayor dificultad para encontrar empleo y para mantenerlo, están sobrerrepresentadas en los empleos a tiempo parcial involuntarios y solicitan la gran mayoría (90,9 % en 2019) de las excedencias por cuidado de hijos. Asimismo, la brecha salarial de género se amplía considerablemente a partir del momento en el que las mujeres son madres (De Quinto, Hospido y Sanz, 2020). Estas potenciales repercusiones negativas en la trayectoria laboral son tenidas en cuenta a la hora de tomar la decisión de tener un/otro hijo. Según la Encuesta de Fecundidad de 2018, entre las mujeres de 20 a 39 años sin hijos, más de la mitad consideraba que tener un hijo influiría de forma negativa en sus oportunidades laborales (64 %), su realización profesional (56 %) o su situación económica (63 %).

La incertidumbre sobre el futuro también condiciona de forma significativa las decisiones reproductivas, según varios estudios recientes (Kreyenfeld, Andersson y Pailhé, 2012; Vignoli *et al.*, 2020). No se trataría tan solo de una sensación de inseguridad, a nivel individual, vinculada a una trayectoria laboral inestable, sino de una percepción de incertidumbre, compartida generacionalmente, acerca del futuro. Los adultos jóvenes que están en el estadio vital de plantearse formar una familia son considerados a menudo como los «perdedores de la globalización» (Mills y Blossfeld, 2013) o como una nueva clase emergente de «precariado» (Standing, 2012). En comparación con las generaciones anteriores, se enfrentan a mercados laborales segmentados (Polavieja, 2003), son testigos de una creciente desigualdad social, y perciben que sus posibilidades de movilidad ascendente son reducidas —especialmente aquellos con un nivel educativo y socioeconómico bajo o medio—. Además de las limitaciones estructurales objetivas —como la situación laboral, los ingresos y el acceso a la vivienda—, las percepciones subjetivas, las expectativas y la visión relativamente optimista o pesimista sobre el futuro también condicionan las intenciones y decisiones reproductivas.

### *Difícil equilibrio entre la vida laboral y familiar e insuficiente apoyo a la crianza*

El escaso apoyo institucional a las responsabilidades de crianza y a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal son también obstáculos importantes a la hora de materializar las aspiraciones reproductivas. La responsabilidad de cuidar a los hijos sigue recayendo mayoritariamente en las familias —y dentro de las familias, principalmente en las mujeres—; el Estado solo coopera parcial y limitadamente. Según datos recogidos en la *OECD Family Database* para 2015, el gasto público en prestaciones familiares —incluyendo transferencias monetarias, bonificaciones fiscales y provisión de servicios— es muy inferior en España (1,36 % del PIB) al que registran países europeos con una fecundidad próxima al nivel de reemplazo, como

Francia (3,68 %) o Suecia (3,54 %). Según un estudio reciente de UNICEF, España se ubica en la posición 14 de un total de 31 países de ingresos altos en lo que respecta a las políticas de apoyo a las familias (Chzhen, Gromada y Rees, 2019). Cabe destacar, además, que las escasas prestaciones existentes están en buena medida destinadas a familias numerosas. Resultan, en consecuencia, ineficaces para facilitar el aumento de la natalidad en España, ya que las principales barreras a la maternidad y paternidad en nuestra sociedad afectan principalmente a la decisión de tener el primer y el segundo hijo.

Una de las principales inversiones públicas en infancia es la provisión de educación y cuidado infantil (Folbre, 2008). En España, el acceso gratuito a la educación infantil está garantizada a partir de los 3 años desde 2006 y la gran mayoría de los niños de 3 a 6 años están escolarizados (98 % en 2017), aunque la educación obligatoria no comienza hasta los 6 años. Sin embargo, las escuelas infantiles públicas para menores de 3 años no cubren toda la demanda, además de tener un calendario y unos horarios difícilmente compatibles con los horarios laborales de los progenitores (Valiente, 2003). Las tasas de escolarización infantil en el curso 2017-2018 eran del 12 % entre los menores de 1 año, 40 % entre los de 1 año y 60 % entre los de 2 años (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2020).

### *Desigualdad de género en la esfera familiar*

Aunque las mujeres se han incorporado mayoritariamente al mercado laboral y los hogares de doble ingreso están sustituyendo progresivamente a los hogares tradicionales de «varón sustentador-mujer cuidadora», las tareas domésticas y de cuidado continúan recayendo fundamentalmente sobre las mujeres. En el contexto europeo, esta brecha de género es sobre todo visible en las sociedades del sur de Europa, donde las mujeres todavía realizan más del 75 % del trabajo doméstico (Fisher y Robinson 2011). Con todo, ha habido cierto avance con respecto al pasado en la implicación masculina en el cuidado de los hijos (Borràs, Ajenjo y Moreno-Colom, 2018).

Una abundante literatura científica muestra que la (des)igualdad de género en el reparto del trabajo doméstico y de cuidado tiene una influencia importante en las decisiones reproductivas (Neyer, Lappegård y Vignoli, 2013). La distribución de responsabilidades dentro del hogar, aunque comience siendo bastante igualitaria, suele volverse más «tradicional» y asimétrica tras la llegada del primer hijo (González y Jurado, 2015), lo que puede condicionar la decisión de tener un segundo hijo. Esping-Andersen y Billari (2015) sostienen que probablemente asistamos a una recuperación de la fecundidad cuando la igualdad de género pase a ser la norma en la sociedad, tanto en el ámbito público como en el ámbito familiar, pero para llegar a esa meta, es necesario un firme apoyo institucional. La progresiva ampliación del permiso de paternidad y su igualación al permiso de maternidad prevista para 2021 en España es una medida en la buena dirección para establecer patrones de parentalidad compartida y promover la corresponsabilidad en los cuidados.

## ¿Políticas pronatalistas o políticas sociales que apoyen a las personas en sus aspiraciones reproductivas?

Según las encuestas sobre políticas poblacionales que realiza periódicamente la División de Población de Naciones Unidas a los gobiernos de todos los países, ha aumentado considerablemente el número de gobiernos que declaran que la tasa de fecundidad de su país es «demasiado baja» (Naciones Unidas, 2018). Los datos de la encuesta de 2015 revelan que 55 países –entre ellos, 27 europeos y 18 asiáticos– declararon haber puesto en marcha políticas orientadas a aumentar la tasa de fecundidad.

A lo largo de la última década, un número creciente de países, como Hungría, Japón, Corea del Sur o Rusia, han promovido políticas explícitamente pronatalistas, que ocupan un lugar destacado en su agenda de gobierno. Algunas de estas políticas se basan en consideraciones ideológicas más que en evidencias científicas, ignorando la diversidad familiar actual, obstaculizando los derechos reproductivos de las mujeres o dirigiéndose tan solo a algunos grupos de población, como parejas casadas, parejas que ya tienen un hijo, familias numerosas o familias de bajos ingresos. Todavía es pronto para evaluar su efectividad, pero es probable que solo tengan un impacto transitorio dado que no abordan las principales causas de la baja fecundidad.

En el caso de España, ya hemos señalado que las preferencias reproductivas han permanecido estables en torno a dos hijos desde hace al menos tres décadas. No parecen necesarias, por tanto, campañas de sensibilización para «convencer» y concienciar a la población de la importancia o los beneficios de tener hijos (Castro Martín, 2018). En cambio, resulta imprescindible la puesta en marcha de medidas que permitan a los individuos tener el número de hijos que desean y en el momento en el que los deseen, y que faciliten la crianza y el reparto corresponsable de las responsabilidades asociadas.

Aunque no hay «recetas mágicas» para incentivar la fecundidad, sí podemos aprender de múltiples evaluaciones que se han hecho de las políticas familiares en países de nuestro entorno (Luci-Greulich y Thévenon, 2013; Sobotka, Matysiak y Brzozowska, 2019). En general, los incentivos económicos que han implantado algunos países no han tenido el efecto esperado. Numerosos estudios coinciden en que las ayudas económicas directas pueden influir en el calendario de nacimientos, pero no tienen un impacto visible en el número final de hijos. Por ejemplo, la prestación monetaria de 2.500 euros por nacimiento, conocida popularmente como «cheque bebé», que estuvo vigente en España de 2007 a 2010, no tuvo un impacto significativo en la tasa de fecundidad, aunque sí tuvo un efecto positivo en la participación femenina en el mercado de trabajo (Hernández Alemán *et al.*, 2017). El escaso impacto de las transferencias monetarias directas se debe a que, incluso cuando son generosas, cubren solo una parte pequeña de los costes reales de crianza. Según el informe de *Save the Children* (2018), los costes mínimos para poder criar a un niño o niña en condiciones dignas en España oscilan entre 480 euros a 590 euros al mes, según la edad del menor. Si tenemos en cuenta que el salario medio en España se sitúa alrededor de 1.400 euros y que muchas familias se ven, además, afectadas por el desempleo, tener un hijo a menudo aumenta la inseguridad económica y la vulnerabi-

lidad social. De hecho, según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2019, más de 1 de cada 3 niños se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social en España.

Los países europeos que han conseguido mantener un nivel de fecundidad próximo a los 2 hijos por mujer no han desarrollado políticas pronatalistas, sino políticas sociales que facilitan la emancipación residencial y económica de los jóvenes, que redistribuyen los costes y responsabilidades de la crianza entre las familias y el Estado, y que favorecen eficazmente la conciliación. Asimismo, estos países fomentan la igualdad de género y la corresponsabilidad en los cuidados tanto en el ámbito público como en la esfera familiar.

Más allá de las medidas dirigidas a las familias y al fomento de una conciliación corresponsable, otras políticas públicas también tienen un impacto potencialmente relevante en las decisiones reproductivas. Las políticas de vivienda social, las políticas sociales de reducción de la pobreza, la cobertura universal de atención médica –incluida la reproducción asistida–, las políticas educativas –incluido el acceso universal a escuelas infantiles de calidad–, las regulaciones del mercado laboral, o las políticas fiscales, entre otras, pueden favorecer o desincentivar la decisión de tener hijos.

## Un futuro incierto: ¿es posible una recuperación de la fecundidad?

Como se ha señalado, España es uno de los países que registran una mayor diferencia entre el número de hijos que se desean y los que finalmente se tienen. Esta distancia entre fecundidad deseada y fecundidad alcanzada refleja un déficit de bienestar individual y colectivo, e indica la existencia de una serie de barreras que dificultan que muchas personas y parejas puedan hacer realidad sus proyectos familiares. Si un nivel agregado de fecundidad muy bajo fuera reflejo de las preferencias de los individuos, no resultaría legítimo intentar modificar estas preferencias individuales con el fin de alcanzar una determinada meta demográfica. La Unión Europea y todos sus Estados miembros adoptaron formalmente en 1996 el *Plan de Acción sobre Población y Desarrollo de El Cairo*, que reconoce, entre los derechos reproductivos, la libertad y autonomía de las personas para decidir responsablemente si tener hijos o no, cuántos, en qué momento y con quién (UNFPA, 2018). En el caso español, sin embargo, la brecha existente entre las aspiraciones y las realidades reproductivas individuales justificaría poner en marcha políticas sociales efectivas e inclusivas para eliminar o atenuar los impedimentos a los que se enfrentan las personas a la hora de llevar a cabo sus proyectos vitales y reproductivos.

Mientras las preferencias reproductivas se mantengan en torno a los dos hijos, sigue existiendo margen para que la fecundidad aumente. Aunque es altamente improbable que la fecundidad remonte el umbral de reemplazo generacional incluso a largo plazo, sí debería ser posible pasar de un nivel de fecundidad muy bajo a otro moderadamente bajo en el medio plazo, y así reducir la brecha entre deseos y realidades reproductivas. Para ello no es preciso desarrollar políticas de corte pronatalista, sino crear las condiciones favorables –en el ámbito laboral, en el ámbito familiar y en la sociedad en su conjunto– para que las personas que desean hijos puedan tenerlos.

En el corto plazo, sin embargo, el escenario más probable es el de una reducción adicional de la fecundidad, derivada de la pandemia de covid-19 (Aassve *et al.* 2020; Luppi, Arpino y Rosina, 2020). Por un lado, la suspensión temporal de los tratamientos de reproducción asistida tendrá un impacto visible en el número de nacimientos. Ante la incertidumbre sobre el posible efecto de la infección por covid-19 en el embarazo y en los recién nacidos, así como por la percepción de limitado acceso a los servicios de seguimiento médico del embarazo, también es probable que muchas mujeres, por prudencia, decidan posponer embarazos que habían planificado. Otro factor que podría reducir la natalidad es el posible aumento de ruptura de parejas, debido a las tensiones que puedan haber surgido durante y después del confinamiento, sobre todo cuando hay una carencia de corresponsabilidad en las tareas domésticas y de cuidado. También es posible que algunas parejas con un hijo se lo piensen más a la hora de tener un segundo hijo, después de experimentar las dificultades de trabajar, educar y cuidar en el hogar (Seiz, 2020). Con todo, el factor más importante que seguramente incidirá en el descenso de nacimientos es la crisis económica asociada a la pandemia. El previsible aumento del desempleo y de la precariedad laboral, así como el sentimiento de incertidumbre sobre el futuro influirán negativamente en las decisiones reproductivas. Es más, la denominada generación *millennial*, que ya había retrasado sus proyectos de formar una familia a causa de la crisis económica del 2008 y que empezaba a recuperarse, ahora se enfrenta de nuevo a un escenario de inseguridad económica. El cierre de fronteras durante la pandemia y la previsible crisis económica también reducirán los flujos inmigratorios, reduciendo el número de nacimientos.

Estas son las previsiones a corto plazo. A más largo plazo, todo dependerá de cuánto se alargue la pandemia y esta nueva crisis económica, así como de las políticas sociales que se pongan en marcha. Todavía está por ver si esta pandemia provocará el cambio necesario en las políticas laborales y en las políticas sociales de apoyo a los jóvenes, la infancia y las familias, y si nos hará más conscientes de la necesidad de primar y compartir los cuidados.

En resumen, la investigación sociodemográfica debe informar el debate y el diseño de las políticas sociales para favorecer que las personas que desean hijos puedan tenerlos. Una mejora en el acceso, estabilidad y calidad del empleo entre los adultos jóvenes atenuaría el desfase que existe actualmente entre las edades relativamente tardías a las que se logran unas condiciones laborales y económicas que permiten afrontar adecuadamente la crianza y aquéllas que impone como idóneas el reloj biológico. Otro reto importante es reducir las dificultades para compaginar responsabilidades familiares y laborales, evitando centrar el debate de la conciliación en las mujeres y fomentando la corresponsabilidad mediante mecanismos que faciliten la plena incorporación de los hombres al cuidado, así como promover una organización más flexible del tiempo de trabajo. A través de las políticas públicas también se pueden redistribuir de forma más equitativa los costes asociados a la crianza, por ejemplo, garantizando el acceso universal a escuelas infantiles de calidad y minimizando la inseguridad económica de muchas familias con hijos. Aunque la decisión de tener hijos se toma a nivel individual o de pareja, el cuidado y bienestar de los menores es una responsabilidad colectiva. Si tenemos en cuenta que un nivel muy bajo de fecundidad no solo condiciona la organización social futura sino también las trayectorias vitales de los individuos, los recursos movilizados para reducir la brecha entre deseos y realidades reproductivas no deberían ser considerados como un gasto, sino como una inversión de futuro y una verdadera apuesta por el bienestar social.

## Referencias bibliográficas

- AASSVE, A.; CAVALLI, N.; MENCARINI, L.; PLACH, S. y LIVI BACCI, M. (2020): «The covid-19 pandemic and human fertility»; en *Science* 369(6502); pp. 370-371.
- BILLARI, F. C. y KOHLER, H.-P. (2004): «Patterns of low and lowest-low fertility in Europe», en *Population Studies* 58(2); pp. 161-176.
- BONGAARTS, J. y SOBOTKA, T. (2012): «A demographic explanation for the recent rise in European fertility»; en *Population and Development Review* 38(1); pp. 83-120.
- BORRÀS, V.; AJENJO, M. y MORENO-COLOM, S. (2018): «More time parenting in Spain: A possible change towards gender equality?»; en *Journal of Family Studies*.
- CASTRO-MARTÍN, T. (2010): «Single motherhood and low birthweight in Spain: Narrowing social inequalities in health?»; en *Demographic Research* (22-27); pp. 863-890.
- CASTRO-MARTÍN, T. y ROSERO-BIXBY, L. (2011): «Maternidades y fronteras: la fecundidad de las mujeres inmigrantes en España»; en *Revista Internacional de Sociología* 69(M1); pp. 105-137.
- CASTRO MARTÍN, T. y MARTÍN GARCÍA, T. (2013): «Fecundidad bajo mínimos en España: pocos hijos, a edades tardías y por debajo de las aspiraciones reproductivas»; en ESPING-ANDERSEN, G., coord.: *El déficit de la natalidad en Europa. La singularidad del caso español*. Barcelona, Obra Social 'la Caixa'; pp. 48-88.
- CASTRO MARTÍN, T. y SEIZ, M. (2014): «La transformación de las familias en España desde una perspectiva socio-demográfica»; *VII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España 2014*. Documento de Trabajo 1.1. Madrid, Fundación FOESSA.
- CASTRO MARTÍN, T.; MARTÍN GARCÍA, T.; ABELLÁN GARCÍA, A.; PUJOL RODRÍGUEZ, R. y PUGA GONZÁLEZ, D. (2015): «Tras las huellas de la crisis económica en la demografía española»; en *Panorama Social* 22(2); pp. 43-60.
- CASTRO MARTÍN, T. (2018): «Cigüeñas en standby. Tópicos y medias verdades sobre la baja fecundidad en España»; en DOMINGO, A., ed.: *Demografía y posverdad. Estereotipos, distorsiones y falsedades sobre la evolución de la población*. Barcelona, Icaria.
- CASTRO MARTÍN, T. y CORTINA, C. (2018): «Madres sin pareja: un modelo familiar emergente»; en DURÁN, M. A., coord.: *Tiempo de Paz* (130): «Demografía y problemas sociales». Madrid, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad; pp. 11-22.
- CHZHEN, Y.; GROMADA, A. y REES, G. (2019): *Are the world's richest countries family friendly? Policy in the OECD and EU*. Florencia, UNICEF Office of Research.

- COMISIÓN EUROPEA (2005): Libro Verde «Confronting demographic change: a new solidarity between the generations». Communication from the Commission COM(2005) 94 final, Bruselas.
- DEVOLDER, D. y BLANES, A. (2019): «Un diagnóstico de la baja fecundidad en España». Ponencia presentada en el XII Congreso de la Asociación de Demografía Histórica (ADEH). Universidade do Porto, 4-7 de septiembre de 2019.
- DE QUINTO, L.; HOSPIDO L. y SANZ, C. (2020): «The Child Penalty in Spain». Banco de España, Occasional Paper Series No. 2017.
- DOMÍNGUEZ-FOLGUERAS, M. y CASTRO-MARTÍN, T. (2013): «Cohabitation in Spain: No longer a marginal path to family formation»; en *Journal of Marriage and Family* 75(2); pp. 422-437.
- ESPING-ANDERSEN, G., coord. (2013): *El déficit de natalidad en Europa: la singularidad del caso español*. Barcelona, Obra Social 'la Caixa'.
- ESPING-ANDERSEN, G. y BILLARI, F. C. (2015): «Re-theorizing family demographics»; en *Population and Development Review* 41(1); pp. 1-31.
- EZQUERRA, J. J. y LÁZARO, I. E. (2007): *Las parejas de hecho como sujeto de las políticas familiares*. Madrid, Fundación BBVA.
- FISHER, K. y ROBINSON, J. (2011): «Daily life in 23 countries»; en *Social Indicators Research* (101); pp. 295-304.
- FOLBRE, N. (2008): *Valuing children: Rethinking the economics of the family*. Cambridge, Harvard University Press.
- GONZÁLEZ, M. J. y JURADO-GUERRERO, T. (2015): *Padres y madres corresponsables. Una utopía real*. Madrid, La Catarata.
- GONZÁLEZ-FERRER, A.; KRAUS, E.; FERNÁNDEZ, M.; CEBOLLA-BOADO, H.; SOYSAL, Y. y ARATANI, Y. (2015): «Adolescents' life plans in the city of Madrid. Are immigrant origins of any importance?»; en *Metamorfosis. Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud* (2); pp. 25-49.
- GONZÁLEZ-FERRER, A.; CASTRO-MARTÍN, T.; KRAUS, E. y EREMENKO, T. (2017): «Childbearing patterns among immigrant women and their daughters in Spain: Over-adaptation or structural constraints?»; en *Demographic Research* 37(19); pp. 599-634.
- HERNÁNDEZ ALEMÁN, A.; LEÓN GONZÁLEZ, C. J. y MÁRQUEZ RAMOS, L. (2017): «The effect of the universal child care cash benefit on female labour supply in Spain»; en *Estudios de Economía Aplicada* 35(3); pp. 801-818.
- HIEKEL, N. y CASTRO-MARTÍN, T. (2014): «Grasping the diversity of cohabitation: Fertility intentions among cohabiters across Europe»; en *Journal of Marriage and Family* 76(3); pp. 489-505.



- KRAUS, E. y CASTRO-MARTÍN, T. (2018): «Does migrant background matter for adolescents' fertility preferences? The Latin American 1.5 generation in Spain»; en *European Journal of Population* 34(3); pp. 277-312.
- KREYENFELD, M.; ANDERSSON, G. y PAILHÉ, A. (2012): «Economic uncertainty and family dynamics in Europe»; en *Demographic Research* (27-28); pp. 835-852.
- KREYENFELD, M. y KONIETZKA, D., eds. (2017): *Childlessness in Europe: Contexts, Causes, and Consequences*. Springer Open, Demographic Research Monographs.
- LUCI-GREULICH, A. y THÉVENON, O. (2013): «The impact of family policies on fertility trends in developed countries»; en *European Journal of Population* 29(4); pp. 387-416.
- LUPPI, F.; ARPINO, B. y ROSINA, A. (2020): «The impact of covid-19 on fertility plans in Italy, Germany, France, Spain and UK»; en *SocArXiv*.
- MATYSIAK, A.; SOBOTKA, T. y VIGNOLI, D. (2020): «The great recession and fertility in Europe: A sub-national análisis»; en *European Journal of Population*.
- MILLS, M., y BLOSSFELD, H. P. (2013): «The second demographic transition meets globalization: A comprehensive theory to understand changes in family formation in an era of rising uncertainty», en Evans A., Baxter J., eds.: *Negotiating the life course. Life Course Research and Social Policies*, vol 1., pp. 9-33, Springer, Dordrecht.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (2020): *Las cifras de la educación en España 2017-2018*.
- MINISTERIO DE SANIDAD, CONSUMO Y BIENESTAR SOCIAL Y SOCIEDAD ESPAÑOLA DE FERTILIDAD (2017): Registro Nacional de Actividad 2017 – Registro SEF. Informe Estadístico de Técnicas de Reproducción Asistida 2017. [https://cnrha.sanidad.gob.es/registros/pdf/Informe\\_estadisticoSEF\\_2017.pdf](https://cnrha.sanidad.gob.es/registros/pdf/Informe_estadisticoSEF_2017.pdf)
- NACIONES UNIDAS (2015): United Nations Expert Group Meeting on Policy Responses to Low Fertility. <http://www.un.org/en/development/desa/population/events/expert-group/24>
- NACIONES UNIDAS (2018): *World Population Policies 2015*. Nueva York, United Nations Population Division.
- NACIONES UNIDAS (2019): *World Population Prospects (2019 Revision)*. Nueva York, United Nations Population Division.
- NEYER, G.; LAPPEGÅRD, T. y VIGNOLI, D. (2013): «Gender equality and fertility: Which equality matters?»; en *European Journal of Population* 29(3); pp. 245-272.
- OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT): *Family Database*. <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>
- PENIT FUERTE, E. (2019): «La Encuesta de Fecundidad de 2018»; en *Índice. Revista de Estadística y Sociedad* (74); pp. 6-9.

- POLAVIEJA, J. G. (2003): «Temporary contracts and labour market segmentation in Spain. An employment-rent approach»; en *European Sociological Review* 19(5); pp. 501-517.
- RAMIRO-FARIÑAS, D. y SANZ-GIMENO, A. (2000): «Structural changes in childhood mortality in Spain, 1860-1990»; en *International Journal of Population Geography* (6); pp. 61-82.
- REHER, D. y REQUENA, M. (2019): «Childlessness in twentieth-century Spain: A cohort analysis for women born 1920-1969»; en *European Journal of Population* (35); pp. 133-160.
- SÁNCHEZ GASSEN, N. y PERELLI-HARRIS, B. (2015): «The increase in cohabitation and the role of union status in family policies: A comparison of 12 European countries»; en *Journal of European Social Policy* 25(4); pp. 431-449.
- SAVE THE CHILDREN (2018): *El coste de la crianza*. <https://www.savethechildren.es/publicaciones/el-coste-de-la-crianza>
- SEIZ, M. (2013): «Voluntary childlessness in Southern Europe: The case of Spain»; en *Population Review* 52(1); pp. 110-128.
- SEIZ, M. (2020): «Equality in confinement: Nonnormative divisions of labor in Spanish dual-earner families during the covid-19 lockdown»; en *Feminist Economics*.
- SOBOTKA, T. y TOULEMON, L. (2008): «Changing family and partnership behavior: common trends and persistent diversity across Europe»; en *Demographic Research* 19(6); pp. 85-138.
- SOBOTKA, T. (2010): «Les migrants exercent-ils une influence croissante sur la fécondité en Europe?»; en *Revue des politiques sociales et familiales* (100); pp. 41-59.
- SOBOTKA, T. y BEAUJOUAN, E. (2014): «Two is best? The persistence of a two-child family ideal in Europe»; en *Population and Development Review* 40(3); pp. 391-419.
- SOBOTKA, T. (2017): «Childlessness in Europe: Reconstructing long-term trends among women born in 1900-1972»; en ROTKIRCH, A. y MIETTINEN, A., eds.: *Childlessness in Europe: Contexts, Causes, and Consequences*. Springer Open; pp. 139-158.
- SOBOTKA, T.; MATYSIAK, A. y BRZOWSKA, Z. (2019): *Policy responses to low fertility: How effective are they?* UNFPA Technical Division Working Paper No. 1.
- STANDING, G. (2012): *The precariat. The new dangerous class*. Londres, Bloomsbury Academic.
- UNITED NATIONS POPULATION FUND (UNFPA) (2018): *State of World Population 2018. The Power of Choice: Reproductive Right and the Demographic Transition*. Nueva York, UNFPA.
- VALIENTE, C. (2003): «Central state child care policies in postauthoritarian Spain: Implications for gender and carework arrangements»; en *Gender & Society* 17(2); pp. 287-92.
- VAN BAVEL, J. y REHER, D. S. (2013): «The baby boom and its causes: What we know and what we need to know»; en *Population and Development Review* (39); pp. 257-288.

- VIGNOLI, D.; BAZZANI, G.; GUETTO, R.; MINELLO, A. y PIRANI, E. (2020): «Uncertainty and Narratives of the Future: A Theoretical Framework for Contemporary Fertility»; en SCHOEN, R., ed.: «Analyzing Contemporary Fertility»; en *The Springer Series on Demographic Methods and Population Analysis* (vol. 51); pp. 25-47.
- WOOD, J. y NEELS, K. (2019): «Local childcare availability and dual-earner fertility: Variation in childcare coverage and birth hazards over place and time»; en *European Journal of Population* 35(5);pp. 913-937.





# INMIGRACIÓN Y POLÍTICAS MIGRATORIAS EN ESPAÑA<sup>1</sup>

*Jesús Fernández-Huertas Moraga*  
Universidad Carlos III de Madrid

## Resumen

La inmigración internacional se erige con una alta probabilidad como el principal determinante de la evolución de la población española en el siglo XXI. España experimentó uno de los procesos inmigratorios de mayor tamaño y velocidad del mundo desarrollado en la primera década del siglo. Como consecuencia de esto, el 14,8 % de la población española había nacido en el extranjero en enero de 2020. El factor diferencial en España con respecto a su entorno fue la facilidad de entrada de inmigrantes latinoamericanos procedentes de países con tratados bilaterales, tratados que en general no se habían firmado para regular flujos migratorios. Por lo tanto, puede concluirse que esta inmigración no fue el resultado de una política migratoria específicamente dirigida a atraerla. El futuro antes del coronavirus presentaba altos incentivos para la emigración a España procedente de países tanto latinoamericanos como africanos, en base a factores tanto demográficos como económicos. Dependerá de la política migratoria y de los efectos relativos del coronavirus que este potencial de población llegue a materializarse en España.

## Abstract

*International immigration is highly likely to become the key determining factor in the evolution of the Spanish population in the 21st century. Spain experienced one of the largest and fastest immigration processes in the developed world in the first decade of the century. As a result, in January 2020 some 14.8 % of the Spanish population had been born abroad. The differentiating factor in Spain in terms of its environment has been the ease of entry for Latin American immigrants coming from countries with bilateral agreements which, in general, were not entered into for the purposes of governing migration flows. It can therefore be concluded that this immigration was not the result of a specific migration policy designed to attract them. Before the coronavirus, the future offered strong incentives to emigrate to Spain from both Latin American and African countries driven by demographic and economic factors. Whether this population impact materialises in Spain will depend on migration policy and coronavirus-related consequences.*

## 1. Introducción

La inmigración internacional fue el principal determinante de la evolución de la población española en las primeras dos décadas del siglo XXI. Si esto continúa siendo cierto en los próximos años, en la medida en la que el futuro de las pensiones depende del crecimiento poblacional, el futuro de las pensiones en España dependerá de los inmigrantes que España reciba o deje de recibir en las próximas décadas.

Este trabajo resume, en primer lugar, los datos más recientes sobre la inmigración recibida por España, principalmente anteriores a la disrupción causada por la pandemia del coronavirus a partir de marzo de 2020. A continuación, se lleva a cabo una breve historia del tamaño y la composición de los flujos migratorios en los últimos veinte años, con especial atención al papel

<sup>1</sup> Este artículo actualiza y amplía el contenido de FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA (2019).

de las políticas migratorias que han regulado la entrada de inmigrantes. En tercer lugar, este trabajo repasa los resultados principales sobre los efectos de la inmigración en los residentes en España. A continuación, los efectos sobre los propios inmigrantes también son analizados, subrayando las implicaciones que estos tienen sobre la contribución fiscal de la inmigración. Por último, y a modo de conclusión, se plantean posibles escenarios sobre el futuro de la inmigración internacional en España y el papel que las políticas migratorias pueden jugar sobre ese futuro.

El enfoque del trabajo es principalmente económico y muy centrado en las contribuciones del autor, aunque debe señalarse que la literatura económica sobre inmigración internacional en España continúa creciendo tanto en cantidad como en calidad.

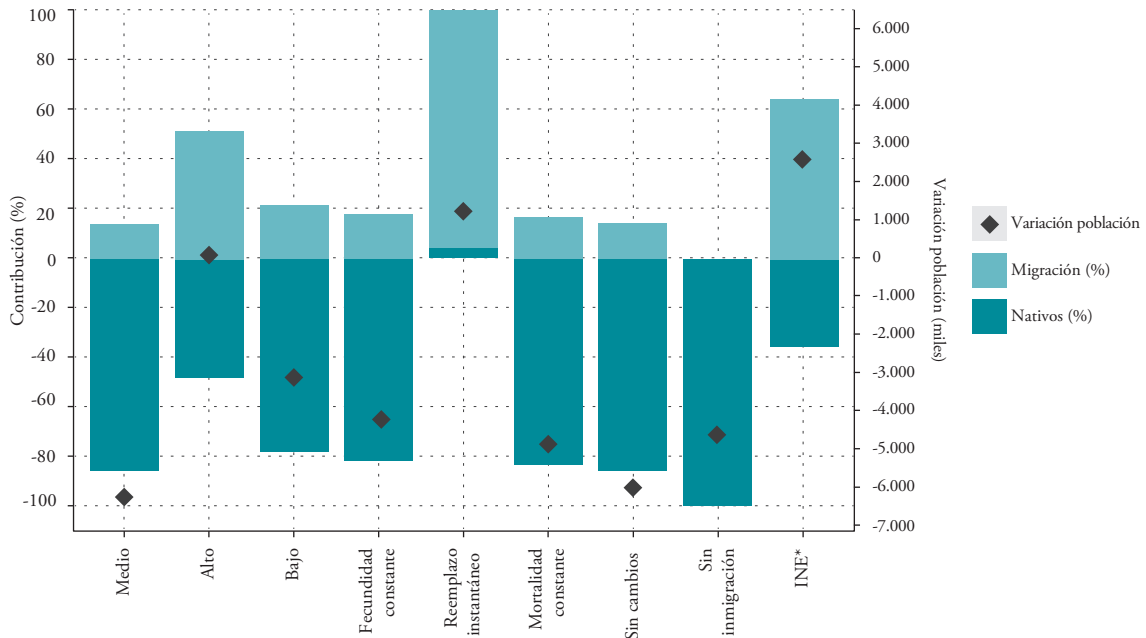
## 2. Datos recientes pre-covid

La inmigración internacional fue responsable del 79 % del crecimiento de la población total en España entre 2000 y 2020. De un crecimiento poblacional de 6,8 millones de personas, 5,3 millones fueron inmigrantes nacidos fuera de España. La relevancia de la inmigración internacional se mantiene si ampliamos el foco. Entre 1960 y 2020, en el curso de 60 años, la inmigración internacional fue responsable del 40 % del crecimiento de la población española, sumando 6,8 millones del aumento total de 16,9 millones de habitantes<sup>2</sup>.

Las previsiones demográficas de organismos internacionales, como Naciones Unidas, y nacionales, como el Instituto Nacional de Estadística (INE) de España, seguían manteniendo este papel fundamental de la inmigración de cara a los próximos años, al menos en todas las proyecciones de población que prevén un aumento de la población española de cara a 2050. El Gráfico 1 representa la contribución de la inmigración en los distintos escenarios contemplados por Naciones Unidas (UN, 2019) y su comparación con las últimas previsiones elaboradas por el INE (INE, 2020d). Tanto en el escenario que mantiene población ('Alto') como en los dos que la aumentan ('Reemplazo instantáneo' e INE), la contribución de la migración al crecimiento poblacional español supera con creces la contribución del crecimiento vegetativo (nacimientos menos defunciones). En el resto de escenarios, en los que España perdería entre 3,5 y 6,5 millones de personas para 2050, el papel de las migraciones es menor. Por lo tanto, es justo decir que no puede esperarse crecimiento de la población española en el futuro cercano, a menos que ese crecimiento tenga lugar a base de recibir inmigrantes internacionales.

<sup>2</sup> Datos de UN (2009) para 1960-1985, UN (2019) para 1990-2019 y de INE (2020a) para 2020. Agradezco la colaboración de Ricard Grèbol en la recogida de estos datos y en la elaboración del Gráfico 1.

**Gráfico 1. Contribución de las migraciones al crecimiento de la población en España bajo distintos escenarios (2020-2050)**



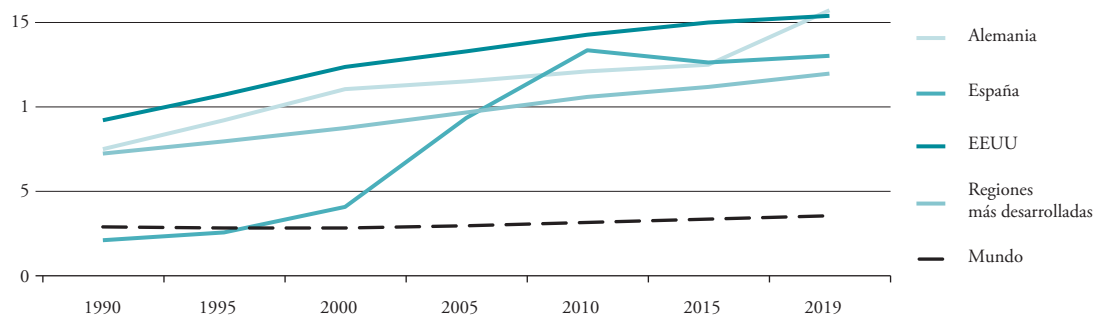
Fuente: elaboración propia con datos de UN (2019) e INE (2020D).

\*La contribución de la migración en los datos de UN (2019) incluye la emigración e inmigración internacional de nativos españoles. Los datos del INE se refieren exclusivamente a la inmigración y emigración de nacidos fuera de España.

Entre 1990 y 2010, sobre todo entre 1996 y 2008, España fue el segundo destino preferido de la inmigración en el mundo, solo por detrás de Estados Unidos (Fernández-Huertas Moraga *et al.*, 2019). En términos relativos, este *boom* de la población inmigrante en España no tiene comparación en los últimos 20 años en el mundo desarrollado. La crisis económica redujo notablemente los flujos a partir de 2009, registrándose salidas netas de población durante tres años y medio, entre 2012 y la primera mitad de 2015 (INE, 2020a), pero la recuperación económica volvió a atraer inmigrantes a España hasta antes de 2020.

El Gráfico 2 muestra la evolución comparada de España como receptora de inmigrantes internacionales sobre su población total con respecto a países más tradicionales de inmigración, tales como Estados Unidos y Alemania. También se presenta la evolución total de la inmigración en los países más desarrollados (según UN, 2019) y el porcentaje de inmigrantes internacionales en todo el mundo. Destaca la aceleración de la recepción de inmigrantes en España entre 1995 y 2005, cuando se pasó de valores por debajo de la media de inmigrantes en el mundo (2,8 % en el mundo y 2,6 en España en 1995) a valores comparables con los del resto de países desarrollados en 2005 (9,6 % en los países desarrollados y 9,3 % en España) y claramente por encima a partir de 2010, cuando la inmigración española superó incluso a la alemana y se acercó a la estadounidense.

**Gráfico 2. Inmigrantes internacionales como porcentaje de la población residente (1990-2019)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de UN (2019).

El Instituto Nacional de Estadística (INE, 2020c) estimó que 712.734 personas nacidas en el extranjero entraron en España en 2019. Dada una estimación de 236.601 salidas en el mismo período, se obtiene una inmigración neta procedente del extranjero de 476.133 personas, situando el total de inmigrantes (definidos como nacidos en el extranjero residentes en España) en casi 7 millones, el 14,8 % de la población residente (elaboración propia con datos de INE, 2020a) a 1 de enero de 2020. Esta inmigración neta de más de 450.000 personas supone el mayor dato registrado en España desde 2007, cuando se alcanzaron casi 700.000 entradas netas (INE, 2020a).

En 2020, el INE estima que las entradas se verán reducidas hasta aproximadamente 110.000 inmigrantes netos, pero con un saldo todavía positivo sobre la población total (INE, 2020d).

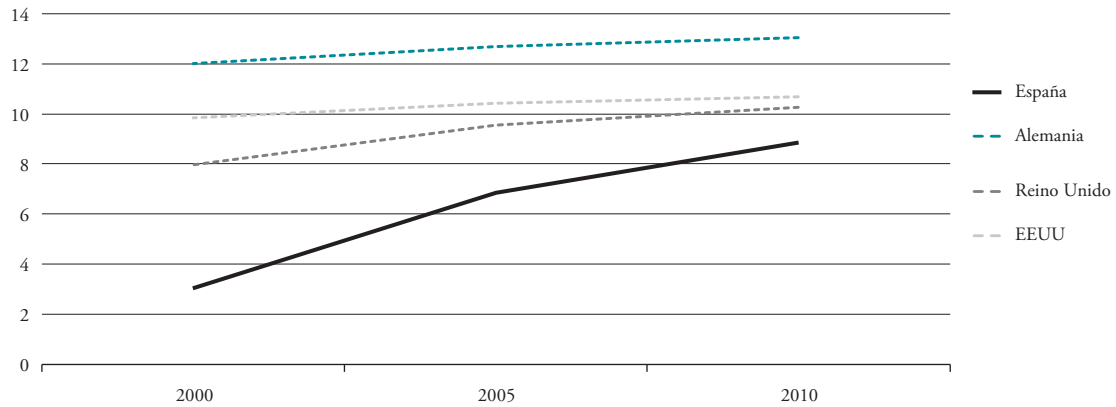
### 3. Tamaño y composición de flujos migratorios. Efecto de las políticas de entrada

¿Por qué entraron tantos inmigrantes en España en los primeros años del siglo XXI? Cebolla *et al.* (2013) demostraron que el gran factor diferencial de la inmigración en España con respecto a otros países europeos fue la inmigración procedente de América Latina antes de la crisis económica de 2008. Sin inmigración latinoamericana, la evolución de España habría sido similar a la de otros países europeos y no habría constituido un caso único.

Esto puede observarse con claridad en el Gráfico 3, que representa la evolución de la tasa de población inmigrante en España, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos, una vez se descuenta la inmigración procedente de América Central y del Sur entre 2000 y 2010. El crecimiento de la inmigración en España sigue siendo apreciable pero no es tan extraordinario como el que se observaba en el Gráfico 2.



**Gráfico 3. Porcentaje de población inmigrante en España, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos (excluyendo la latinoamericana)**

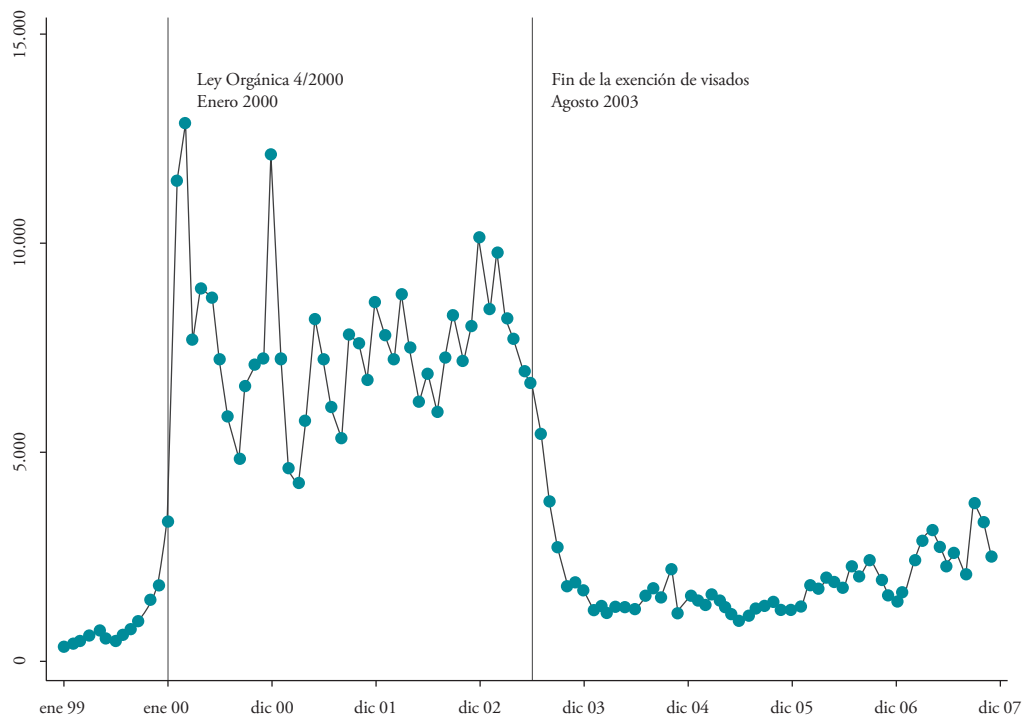


Fuente: figura 2.3 en CEBOLLA et al. (2013).

En el origen de esta inmigración procedente de América Latina habría que situar la crisis que vivió Sudamérica a finales de los años 90, con manifestaciones extremas en Ecuador (1999) y Argentina (2001), el endurecimiento de la política migratoria estadounidense en el mismo período y la facilidad de acceso de los latinoamericanos a España gracias a acuerdos bilaterales firmados entre 40 y 50 años antes, como documentan, por ejemplo, Bertoli *et al.* (2011) para el caso de Ecuador. En 1963, Ecuador y España firmaron un acuerdo bilateral que, entre otras provisiones, permitía a los ecuatorianos entrar en España y permanecer sin visado por un máximo de tres meses. Durante años, este tratado no fue usado por los ecuatorianos para entrar en España masivamente. En 1995, se estima que residían menos de 12.000 ecuatorianos en España (UN, 2019). El destino preferido de los ecuatorianos hasta entonces era Estados Unidos, donde residían 224.000 ecuatorianos en 1995 (UN, 2019). Diez años después, 456.000 residían en España por 364.000 en Estados Unidos (UN, 2019).

El Gráfico 4 demuestra el efecto del tratado bilateral sobre la emigración ecuatoriana a España a través de la reducción en la entrada de ecuatorianos que tuvo lugar cuando la exención de visados dejó de estar en vigor en agosto de 2003. El gráfico muestra dos cambios legislativos. El primero es la Ley Orgánica 4/2000, que generó incentivos a los inmigrantes a registrarse en el Padrón Municipal de habitantes para tener acceso a servicios públicos incluso cuando no estaban legalmente en España. Bertoli *et al.* (2011) demuestran que los ecuatorianos habían empezado a llegar a España a raíz de la crisis que vivió su país en 1999 aunque empezaron a registrarse en el Padrón en el año 2000. Es a partir de ese año cuando el Padrón empieza a ofrecer una imagen fidedigna de la llegada de inmigrantes a España. La segunda línea vertical en el gráfico marca el fin de la exención de visados para los ecuatorianos en agosto de 2003. Esta medida se tomó a instancias de la Unión Europea. Los flujos mensuales medios de entrada de ecuatorianos en España pasaron de casi 8.000 en los 12 meses anteriores a agosto de 2003 a menos de 1.600 en los 12 meses siguientes, una caída del 80 % de los flujos en un solo año.

**Gráfico 4. Entradas mensuales de ecuatorianos en España (1999-2007)**



Fuente: *figura 2 en BERTOLI et al. (2011).*

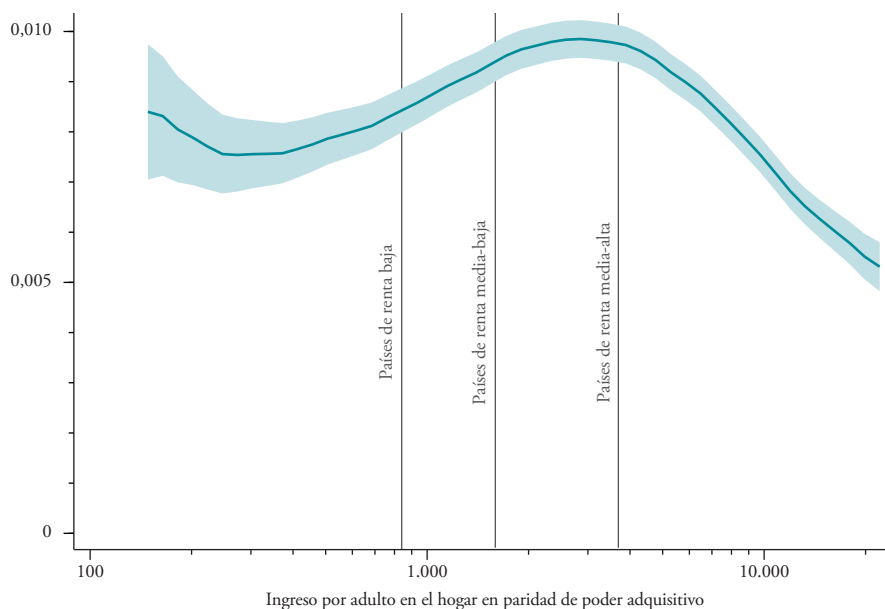
La investigación posterior demostró que los efectos de los visados de turista sobre los flujos migratorios no se limitaban al caso de la emigración ecuatoriana a España. Bertoli y Fernández-Huertas Moraga (2013) estimaron que eliminar la exención de visado de turista en el período 1997-2009 tuvo el efecto medio de reducir los flujos migratorios a España procedentes del país en el que se eliminó en un 74 %. Estos resultados implican que haber requerido un visado de turista a todos los visitantes a España entre 1997 y 2009, particularmente a latinoamericanos y europeos del Este, habría reducido los flujos migratorios recibidos en un 50 %, haciendo por lo tanto la experiencia española mucho más comparable con la de otros países europeos como Italia o Irlanda.

Las políticas migratorias por sí solas no explican la evolución de la inmigración a España en el siglo XXI. Por ejemplo, el Gráfico 2 demuestra que la tasa de inmigración en España dejó de crecer cuando la economía española se estancó en la doble crisis de 2008 y 2012. Sin embargo, incluso durante este período siguieron entrando inmigrantes en España, a pesar de contar con altos niveles de desempleo. De hecho, el nivel de desempleo en España era todavía del 14,1 % durante 2019 (INE, 2020b), cuando se alcanzó la más alta tasa de inmigración registrada hasta el momento del 14,8 % de la población total.

Además, era previsible que la presión migratoria se mantuviese en ausencia del impacto del coronavirus. Con independencia de la evolución de la economía española, los propios inmigrantes existentes en España son un factor atractor para nuevos flujos (efecto de red). Además, las

migraciones de los próximos 30 años habrían dependido fuertemente de las circunstancias en los países de origen (Fernández-Huertas Moraga y López Molina, 2018), particularmente dos. Por una parte, el crecimiento de la población joven en algunos países de América Latina, como Venezuela o Perú, hasta al menos 2035 o 2040, a sumar al crecimiento espectacular esperado en África durante todo el siglo XXI. Además, para muchos países, particularmente africanos, era esperable que el desarrollo económico diese lugar a más emigración ya que estos países se encuentran en la parte ascendente de la relación entre nivel económico e inmigración. Solo cuando llegan a los 5.000 dólares de renta per cápita el desarrollo económico se traduce en una reducción en su número de emigrantes. Esta relación en forma de *U* invertida entre renta per cápita e inmigración estaba presente tanto en términos de flujos observados (Clemens, 2014) como en términos de intenciones de emigrar (Clemens y Mendola, 2020), tal y como se puede observar en el Gráfico 5. Este representa la probabilidad media de realizar preparativos para emigrar como una función no paramétrica del ingreso por adulto en el hogar en paridad de poder adquisitivo para todos los países del mundo donde se realizaron encuestas de la *Gallup World Poll* entre 2010 y 2015. Clemens y Mendola (2020) demuestran en este gráfico que a medida que aumentan los ingresos en origen los individuos más pobres del planeta empiezan a plantearse emigrar cada vez en mayor medida. Solo a más altos niveles de ingresos, la intuición de que un mayor nivel de riqueza hace disminuir la probabilidad de emigrar se cumple realmente a nivel agregado. Clemens y Mendola (2020) también demuestran que esta relación agregada se basa en el hecho de que a niveles más bajos de ingresos hay menos individuos de alto nivel educativo que, en media, tienen una mayor propensión a emigrar que los individuos de menor nivel educativo.

**Gráfico 5. Probabilidad de realizar preparativos para emigrar por nivel de ingresos (2010-2015)**



Fuente: figura 9.a en CLEMENS y MENDOLA (2020).

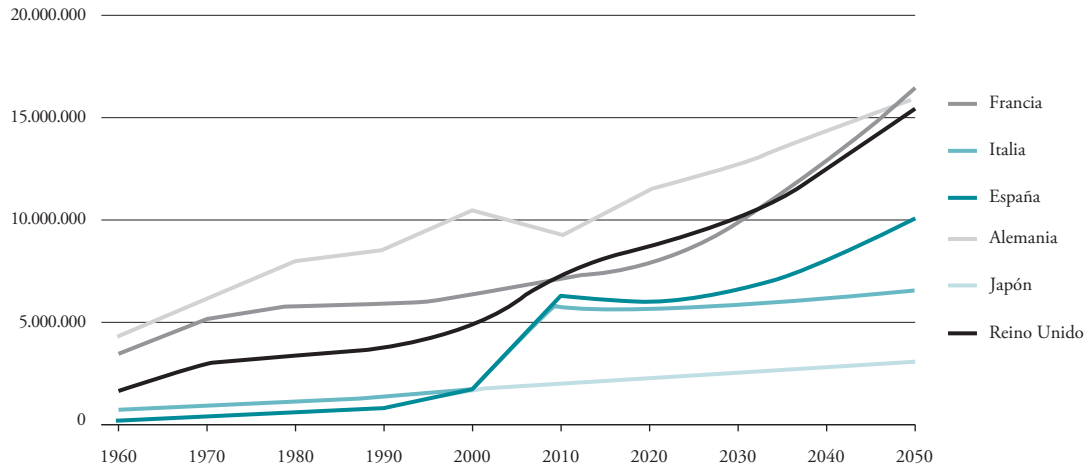
Fernández-Huertas Moraga y López Molina (2018) estimaron que estos factores en origen, asumiendo que no hubiese cambios en las políticas migratorias o que estos cambios respondiesen endógenamente a otros factores observables en la misma medida que en el pasado, habrían llevado la inmigración anual neta en España alrededor de las 200.000 entradas por año (menos de la mitad de las observadas para 2019) y a un total de casi 10 millones de nacidos en el extranjero para 2050. Las nuevas proyecciones del INE (INE, 2020d), representadas en el Gráfico 1, superan esta cifra y estiman 12,8 millones de inmigrantes en España para 2050, incluso después de tener en cuenta la crisis del coronavirus.

Fernández-Huertas Moraga y López Molina (2018) no solo proyectaron los resultados de su modelo para la emigración española sino también para el resto de los países del mundo. Su trabajo estima la elasticidad de los flujos migratorios históricos bilaterales a nivel internacional con respecto a factores demográficos en origen y destino (composición de la población por edades), PIB per cápita en origen y destino y factores bilaterales fijos, que conceptualmente incluyen lengua y religión comunes, lazos coloniales en el pasado, distancia física, etc. Luego esta elasticidad se combina con las proyecciones de población de Naciones Unidas para proyectar a su vez flujos migratorios para todos los corredores bilaterales del mundo a partir de 2020.

El Gráfico 6 muestra los resultados en términos de recepción de inmigrantes para España y otros países desarrollados de acuerdo con el modelo elegido como central. Se observa una tendencia creciente en todos los países desarrollados hasta 2050. En el caso de la inmigración española, el 25 % de estos nuevos flujos pueden explicarse por la influencia de factores bilaterales fijos que actúan sobre poblaciones crecientes en los países de origen de la inmigración con destino a España. Un 40 % adicional se explicaría por la estructura demográfica de los países de origen, es decir, por la juventud relativa de sus poblaciones, ya que los individuos más jóvenes tienen una mayor tendencia a emigrar. Por último, otro 26 % de los nuevos flujos se explicaría por la existencia de redes sociales de inmigrantes previamente establecidos en España y por la evolución económica de estos países en origen. En resumen, solo el 9 % de los flujos migratorios que puede esperar recibir España en 2050, según el modelo principal de Fernández-Huertas Moraga y López Molina (2018), correspondería a la situación económica o demográfica de España.

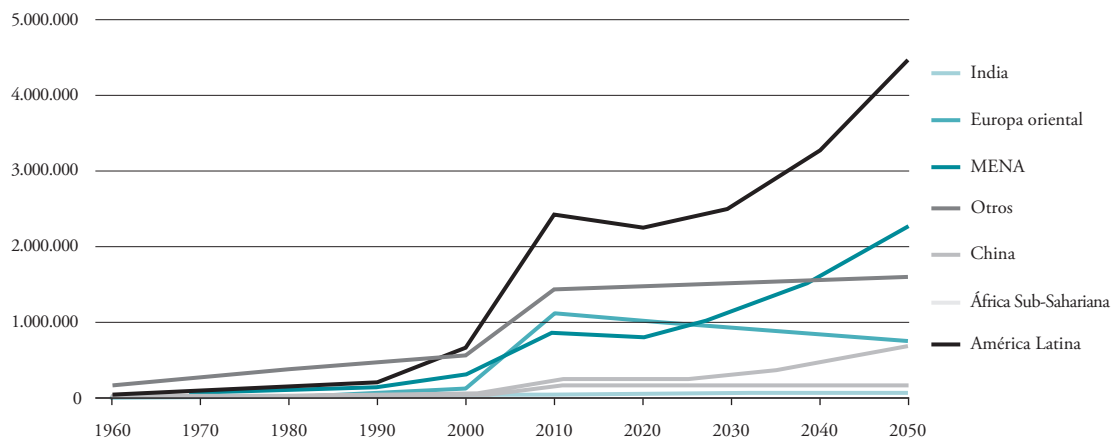
Esta importancia de los factores en origen daría lugar a la división por país de nacimiento de los inmigrantes españoles que refleja el Gráfico 7. La inmigración procedente de América Latina sumaría hasta dos millones más de inmigrantes, con un destacado protagonismo de Perú, Colombia y Venezuela, los países con una demografía más joven. En segundo lugar, la inmigración procedente del Norte de África y Oriente Próximo prácticamente se doblaría hasta superar los dos millones, con gran protagonismo de la inmigración marroquí. Frente a esto, la inmigración europea (señalada como «Otros» en el gráfico) permanecería prácticamente estable y se produciría un descenso del total de inmigrantes procedentes del Este de Europa, debido al envejecimiento de países como Rumanía y Bulgaria.

**Gráfico 6. Proyección del total de inmigrantes recibido por países desarrollados selectos (datos para 1960-2017 y proyecciones para 2020-2050)**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos generados en FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA y LÓPEZ MOLINA (2018).

**Gráfico 7. Países y regiones de origen de la inmigración española (datos para 1960-2017 y proyecciones para 2020-2050)**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos generados en FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA y LÓPEZ MOLINA (2018).

El estudio de Fernández-Huertas Moraga y López Molina (2018) y otros similares asumen que no habrá cambios en las políticas migratorias o que estos cambios responderán a los factores demográficos y económicos en la misma manera que en el pasado. Sin embargo, multitud de estudios ha demostrado que las políticas migratorias, o políticas de otro tipo con efectos sobre la inmigración, pueden tener un efecto mayúsculo en los flujos migratorios. Por ejemplo, volviendo a los visados de turista, Bertoli y Fernández-Huertas Moraga (2015) estimaron que entre 1990 y 2000 simplemente imponer la restricción de necesitar un visado de turista para acceder a un país redujo los flujos migratorios a ese país entre un 40 y un 47 % de media. Además, estas políticas tienen efectos en países terceros. En el mismo trabajo, esta restricción de requerir un visado para un país de origen dio lugar a un aumento de los flujos migratorios a países vecinos de entre un 3 y un 17 % de media. Para el caso particular de España, la mayor parte de los inmigrantes recibidos por España en los últimos 20 años, sobre todo los procedentes de Latinoamérica, entró legalmente en España con un visado de turista o aprovechándose de un tratado que hacía el visado innecesario, por ejemplo, los ecuatorianos antes de agosto de 2003 o los rumanos desde 2002. Esta entrada legal fue seguida en muchos casos por una estancia por encima del tiempo permitido hasta la regularización, bien a través del tiempo transcurrido en España, o de regularizaciones masivas como la de 2005 o la regularización *de facto* que supuso la entrada de Rumanía y Bulgaria en la Unión Europea en 2007. Esto permite concluir que algunas políticas como el requerimiento de visados afectan notablemente a los flujos mientras que no se ha podido establecer, por ejemplo, ningún tipo de «efecto llamada» como consecuencia de los procesos de regularización.

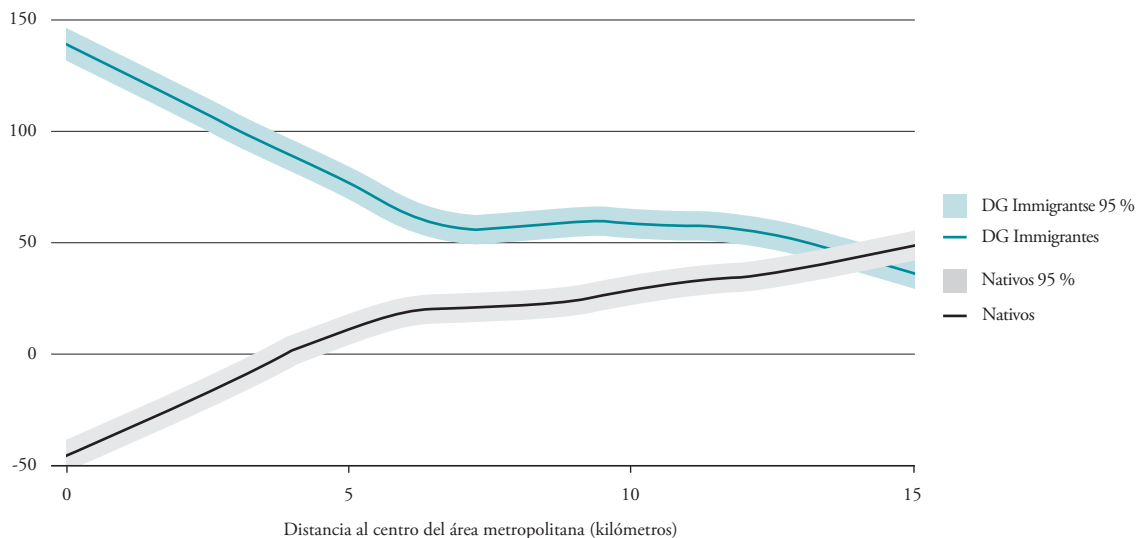
#### 4. Efectos económicos de la inmigración sobre los nativos españoles

A pesar de esta falta de modelo claro de entrada en el país para muchos de los inmigrantes, documentada por Cebolla *et al.* (2013) entre otros, los efectos económicos de la inmigración en España son similares a los encontrados en otros países del mundo (Docquier *et al.*, 2014). Distintos estudios estiman efectos muy pequeños de la inmigración, levemente positivos para los nativos que no compiten directamente con los inmigrantes y levemente negativos para los que sí lo hacen. En general, se puede concluir que las actitudes y preocupaciones de la población española frente a la inmigración, como en otros países, deben buscarse más allá del mercado de trabajo, por ejemplo en la segregación residencial (Fernández-Huertas Moraga *et al.*, 2019). Durante el *boom* de la inmigración española, entre 1999 y 2008, Fernández-Huertas Moraga *et al.* (2019) estiman que hubo un ligero desplazamiento de nativos ante la llegada de inmigrantes. Por cada tres inmigrantes que entraron a vivir en el centro de las ciudades españolas, y también en el centro de las tradicionales ciudades dormitorio que rodean a las grandes ciudades, como por ejemplo Getafe en Madrid o Badalona en Barcelona, un nativo dejó de vivir en estas áreas. Sin embargo, tanto en las zonas perimetrales de los grandes municipios (Madrid o Barcelona) como en las de los municipios de su área metropolitana (Getafe

o Badalona, entre muchas otras) lo que se observó fue una co-localización de inmigrantes y nativos, sin ningún efecto de desplazamiento al calor del *boom* de la construcción que tuvo lugar en los mismos años.

Parte de este resultado, en lo que tiene que ver con la distancia al centro del área metropolitana, se refleja en el Gráfico 8. En el eje horizontal se muestra la distancia en kilómetros con respecto al centro del área metropolitana en España. En el vertical se sitúa el número de vecinos que ganaron o perdieron de media los vecindarios de las áreas metropolitanas españolas entre 2001 y 2008. El vecindario se define como una cuadrícula de unos 500 x 500 metros, conteniendo en media algo más de 1.000 habitantes en las áreas metropolitanas españolas. En el gráfico queda claro el resultado general de una salida de un nativo por cada tres entradas de inmigrantes. El vecindario medio del centro de las ciudades perdió unos 50 nativos en este período al mismo tiempo que ganaba cerca de 150 habitantes. Sin embargo, a medida que nos alejábamos del centro del área metropolitana, las pérdidas de nativos disminuían y se convertían en ganancias a unos 5 kilómetros del área metropolitana. Al mismo tiempo, la llegada de inmigrantes era de menor cuantía a medida que nos alejábamos del centro del área metropolitana. A 15 kilómetros del centro, el vecindario medio ganaba unos 50 nativos y unos 50 inmigrantes al mismo tiempo.

**Gráfico 8. Variación en el número medio de residentes por vecindario en función de la distancia al centro del área metropolitana**



Fuente: figura 8 en FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA et al. (2019).

Más allá de la segregación residencial, cabe destacar que las opiniones en España frente a la inmigración tienden a ser más favorables que en otros países europeos (Cebolla *et al.*, 2013). En este sentido, España se parece bastante a países relativamente abiertos ante la inmigración como Suecia o Dinamarca.

Lo que apenas existe para el caso español son trabajos que expliquen si el canal de entrada, legal o ilegal, con o sin documentos, tiene efectos sobre las consecuencias económicas de la inmigración para los nativos o sobre la integración general de los inmigrantes. Monràs *et al.* (2019) es probablemente el artículo que más se aproxima, al estudiar los efectos de la regularización de 2005 sobre las finanzas públicas y el mercado de trabajo español. En 2005 se regularizó la situación de 600.000 inmigrantes procedentes de países no miembros de la Unión Europea en España. Monràs *et al.* (2019) comparan la evolución de la inmigración procedente de la Unión Europea con la inmigración no-UE para demostrar que, efectivamente, no se produjo ningún tipo de «efecto llamada», es decir, la regularización no llevó a flujos adicionales de inmigración.

Encuentran un efecto muy positivo de la regularización sobre el presupuesto público, aumentando la recaudación de la Seguridad Social en una media de más de 4.000 euros por inmigrante regularizado, y los tradicionales efectos levemente positivos en el mercado de trabajo sobre trabajadores complementarios y levemente negativos sobre trabajadores cercanos a los regularizados.

En el contexto internacional, Aydemir (2013) explicó cómo países que consiguen seleccionar inmigrantes con un mayor nivel de cualificación a través de políticas selectivas, como los sistemas de puntos de Canadá o Australia, consiguen de forma obvia que sus inmigrantes obtengan mejores resultados económicos. Esto tiene un impacto positivo sobre las finanzas públicas ya que mejora la contribución de los inmigrantes a las arcas de los estados que los acogen, pero no está claro que los efectos sobre el salario o el empleo de los nativos sean mejores o peores que el caso en el que la inmigración tenga menores niveles de cualificación. Aunque España no está entre los países analizados específicamente, sí hay que notar que la política migratoria española no es selectiva debido al alto peso que la inmigración por canales irregulares tuvo en el pasado (Cebolla *et al.*, 2013). En términos comparados, los inmigrantes recibidos por España tienen menores niveles de educación que los recibidos por otros países europeos o Estados Unidos. Pese a esto, los inmigrantes recibidos por España siempre tuvieron más años de educación que los nativos españoles, aunque esta diferencia se ha ido cerrando a medida que las cohortes menos educadas y de mayor edad nacidas en España se han ido retirando del mercado de trabajo (Fernández-Huertas Moraga, 2014). Si usamos el nivel de educación terciaria como medida de la educación, los inmigrantes a España tenían menos estudios universitarios que los nativos hasta que llegó la crisis de 2008-2012. A partir de 2008, la proporción de graduados universitarios entre inmigrantes y nativos es bastante similar. Hay que destacar que los inmigrantes que llegaron y se quedaron después de la crisis tenían un mayor nivel educativo que los que habían llegado en el período del *boom*. Es habitual que se dé esta



relación «cantidad-calidad» en los flujos migratorios, con lo que cabría esperar un descenso del nivel educativo medio de los inmigrantes que han llegado en los últimos años, antes de la crisis del coronavirus.

## 5. Efectos económicos de la inmigración sobre los propios inmigrantes

Más allá de los efectos de la inmigración sobre los trabajadores nativos, el canal de entrada también puede afectar a los efectos de la inmigración sobre los propios inmigrantes. De nuevo, los resultados en España son comparables a los de otros países en este sentido. Autores como Izquierdo *et al.* (2009) explican que el tiempo de estancia en el país lleva a una paulatina convergencia de los salarios y tasas de empleo de los inmigrantes con respecto a los nativos, aunque las brechas no llegan a cerrarse del todo. Además, en el caso español, la situación laboral de los inmigrantes fue notablemente más negativa que la de los nativos durante la crisis económica de 2008-2012, lo que ha podido retrasar esta convergencia (Rodríguez-Planas y Nollenberger, 2016).

La heterogeneidad por canal de entrada no ha sido estudiada en el caso de la inmigración española, más allá del resultado esperable de que un inmigrante regularizado se asimila más rápidamente que uno en situación irregular. Sí que se han observado diferencias de asimilación con relación al origen de los inmigrantes. Por ejemplo, los inmigrantes africanos presentan peores perfiles de integración económica que los latinoamericanos o los de Europa del Este. Sin embargo, es más probable que este peor desempeño tenga más que ver con menores niveles de cualificación y una mayor distancia lingüística y cultural de los inmigrantes de estos países con respecto a los nativos españoles que con la diferente forma de entrar en el país. En todo caso, hay que notar que una mayoría de africanos no habría tenido acceso a exenciones de visado como las latinoamericanas ni a la libertad de movimiento gracias a la entrada en la Unión Europea, como rumanos o búlgaros.

Por último, es posible considerar el acceso a la nacionalidad como el mayor esfuerzo legal que puede realizar un país de destino para integrar a los inmigrantes. En el caso de España, 2,3 millones de inmigrantes nacidos en el extranjero tenían nacionalidad española a 1 de enero de 2020 (INE, 2020a), es decir, un 33,4 % del total de inmigrantes en España. También se ha documentado ampliamente que este acceso a la nacionalidad contribuye muy positivamente a la asimilación económica de los inmigrantes en el mercado de trabajo, aunque, de nuevo, las brechas no llegan a desaparecer del todo. No existen estudios específicos sobre el tema para España, pero sí para muchos otros países desarrollados (OECD, 2011).

## 6. El futuro de la inmigración en España. El papel de las políticas migratorias

A pesar de las muchas categorías legales existentes, los estudios de inmigración en España solo distinguen básicamente entre dos formas de entrada: inmigración regular e irregular. La mayor parte de la inmigración llegada históricamente a España se ha caracterizado por tratarse de entradas legales seguidas de estancias irregulares y regularización posterior. Solo los estados pertenecientes a la Unión Europea han enviado a España flujos considerables de inmigración legal en el ámbito de la libertad de circulación de personas en la Unión.

Sean cuales sean las políticas de entrada y la evolución de la economía española, en los próximos años se mantendrá una presión migratoria elevada sobre España debido a la evolución demográfica de los países de origen de los inmigrantes españoles, cuya población joven en edad de emigrar se mantendrá (América Latina) o crecerá (África). Solo se puede esperar un descenso de la presión migratoria de Europa del Este (sobre todo Rumanía) por el mismo motivo.

En términos de los efectos económicos de la inmigración sobre los nativos y los inmigrantes, podría decirse que los intereses de inmigrantes y nativos están en su mayor parte alineados. El efecto sobre los salarios y el empleo de los nativos es muy pequeño mientras que sí que hay un efecto positivo sobre las finanzas públicas de regularizar y nacionalizar inmigrantes. Ambas políticas permiten a los inmigrantes obtener mayores salarios y más empleo con lo que se integran más rápidamente y contribuyen en mayor medida a los ingresos del Estado.

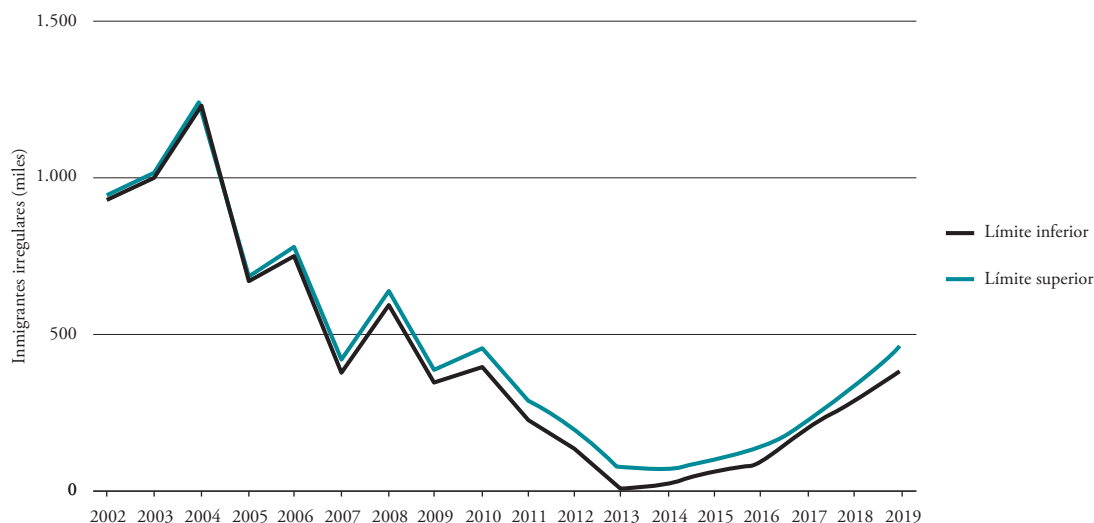
A raíz de la llegada de la pandemia de coronavirus en 2020, algunos autores han enfatizado la sobre-representación de los inmigrantes en sectores considerados esenciales, bien en la lucha directa contra el coronavirus, en el caso del sector sanitario, bien en los últimos sectores no sometidos a cierres por ser clave para la provisión de alimentos y servicios básicos, como el sector primario y los transportes. Fasani y Mazza (2020) sitúan el porcentaje de trabajadores esenciales en el 31 % a nivel europeo, con España alrededor del 33 %, por encima de esta cifra. Entre estos trabajadores, el empleo de inmigrantes alcanza un 13 % de media en Europa, con España de nuevo por encima, hasta llegar a más de un 15 %.

Este papel clave de la inmigración en sectores esenciales ha llevado a países europeos como Italia y Portugal a realizar regularizaciones extraordinarias de inmigrantes en los últimos tiempos. Propuestas similares han sido lanzadas tanto en España como en Alemania, sin que hayan prosperado de momento en general, aunque sí que ha habido en ambos países provisiones parciales facilitando, por ejemplo, la contratación de extranjeros en el sector sanitario.

En el caso de España, el Gráfico 9 muestra la evolución del número de inmigrantes en situación irregular entre 2002 y 2019 calculada por Gálvez Iniesta (2020). El gráfico muestra cómo el pico de la inmigración irregular se produjo en 2004, antes de la regularización de 600.000 inmigrantes en 2005. La entrada de Rumanía y Bulgaria en la Unión Europea supuso la regularización de facto de unos 300.000 inmigrantes más en 2007. A partir de ahí, la propia crisis económica y las regularizaciones progresivas por arraigo previstas en la legislación

redujeron la inmigración irregular hasta niveles mínimos en 2013. Sin embargo, la recuperación económica posterior condujo a un aumento del *stock* de inmigrantes irregulares, que comenzaba a acercarse a los 500.000 a finales de 2019.

**Gráfico 9. Evolución de la inmigración irregular en España (2002-2019)**



Fuente: *figura 3 en GÁLVEZ-INIESTA (2020)*.

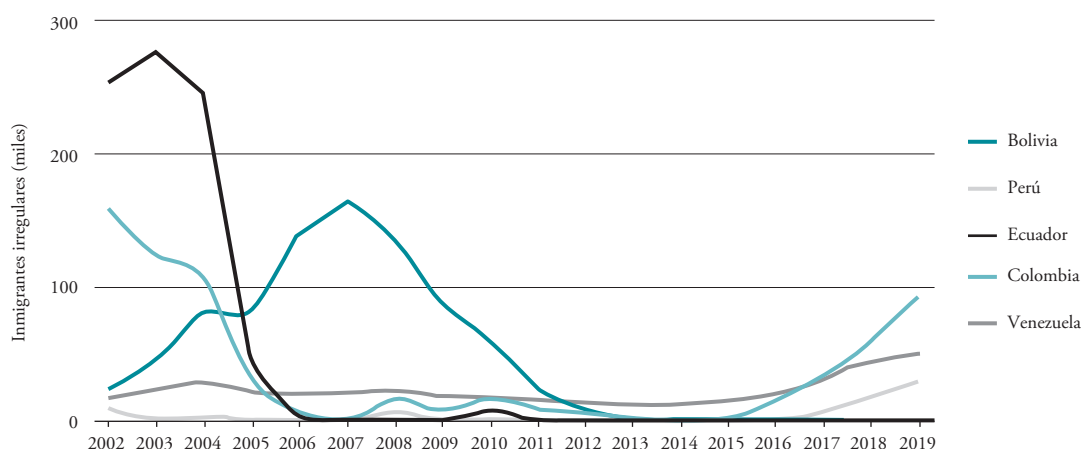
Gálvez Iniesta (2020) calcula los efectos fiscales de una regularización de inmigrantes en España en 2020. Sus estimaciones son levemente inferiores a los resultados encontrados por Monràs *et al.* (2019) para la regularización de 2005. Según Gálvez Iniesta (2020), una regularización en 2020 aumentaría los ingresos de la Seguridad Social entre 3.300 y 3.500 euros por inmigrante regularizado.

Una política migratoria activa que podría llevar a cabo España es la regularización de estos inmigrantes, con potenciales efectos positivos a corto plazo sobre el sistema de Seguridad Social y la integración de estos inmigrantes, y de confirmarse tendencias anteriores, efectos económicos neutros sobre los trabajadores nativos en términos de salario y empleo.

En todo caso, la ausencia de políticas migratorias activas no implica que decisiones políticas europeas y nacionales no sigan teniendo efectos sobre los flujos migratorios que recibe España. Por ejemplo, a lo largo de este documento se ha enfatizado el efecto de la política de visados de turista sobre los flujos migratorios españoles en el período del *boom* de la inmigración, en la primera década del siglo. En la discusión anterior se planteaba el ejemplo de Ecuador, cuyos ciudadanos vieron suspendida su exención de visados para entrar a España y Europa en agosto de 2003. Otro ejemplo fue el de Colombia en diciembre de 2001 o el de Bolivia en marzo de 2007.

El Gráfico 10 presenta la estimación de Gálvez Iniesta (2020) sobre la evolución del número de inmigrantes irregulares en España procedentes de algunos países sudamericanos. De estos países, Ecuador estuvo exento de visado hasta 2003 y es visible el descenso en el *stock* de inmigrantes irregulares ecuatorianos a partir de 2004, acelerado por la regularización de 2005. Asimismo es visible el descenso en el *stock* de inmigrantes irregulares colombianos desde 2002, también después del final de la exención de visados en diciembre de 2001. En el mismo sentido, la inmigración irregular boliviana no desciende hasta después de 2007, una vez finalizada la exención de visados en marzo de ese año.

**Gráfico 10. Evolución de la inmigración irregular en España procedente de países de Sudamérica (2002-2019)**



Fuente: *figura 6 en GÁLVEZ INIESTA (2020)*.

El Gráfico 10 también permite observar la evolución de los últimos años, en los que Colombia y Venezuela se convirtieron en los principales países de origen para la inmigración irregular española. Los ciudadanos venezolanos siempre tuvieron una exención de visado para acceder a España y la Unión Europea y el aumento de la inmigración irregular venezolana en los últimos años puede atribuirse a la situación política que ha convertido a Venezuela en el segundo país emisor de refugiados del mundo tras Siria al final de 2019 (UNHCR, 2020).

En el caso de Colombia, el aumento en el número de inmigrantes irregulares colombianos en España a partir de 2016 coincide con la reinstauración de la exención del visado de turista para ciudadanos colombianos en diciembre de 2015. También es visible, en menor medida,

un aumento en el *stock* de inmigrantes irregulares peruanos a partir de 2017. Los ciudadanos peruanos tuvieron un requerimiento de visado para entrar en España desde la segunda mitad de los 90. En marzo de 2016, la Unión Europea también situó a Perú en su Anexo II, la lista de países cuyos ciudadanos pueden acceder al espacio Schengen sin necesidad de visado.

En resumen, la España anterior al coronavirus estaba repitiendo en cierta medida el modelo de política migratoria, o de falta de política migratoria en relación a los flujos, de la época del *boom* de la inmigración. Ante la ausencia de canales legales de inmigración para inmigrantes potenciales exteriores a la Unión Europea y ante la presencia de valores fundamentales demográficos (poblaciones jóvenes), económicos (diferencias de ingreso medio) y políticos (crisis de refugiados en Mali o Venezuela), que generan incentivos a la emigración, los individuos que desean emigrar encuentran canales alternativos, como las facilidades de entrada sin visado de turista o, en magnitudes notablemente menores, los saltos en la valla de Ceuta y Melilla o peligrosas travesías por el Atlántico o el Mediterráneo.

Con respecto a este último punto, en 2019 se detectaron 26.687 intentos de cruce ilegal de las fronteras españolas (FRONTEX, 2020a). Ese mismo año 712.734 inmigrantes entraron en total en España (INE, 2020c). Aún en el caso de que todos los intentos de cruce se dirigiesen a España y no hubiese intentos duplicados en la estadística, lo cual es muy discutible, dada la naturaleza de los datos, la entrada de inmigrantes en pateras, cayucos y saltos de valla que tantos titulares de prensa e imágenes espectaculares para televisión proporciona solo supondría el 3,7 % de los inmigrantes recibidos por España en 2019.

La evolución de la inmigración y de las políticas migratorias en la España del coronavirus y en un futuro cercano es muy difícil de diagnosticar. Como se señaló anteriormente, el INE (2020d), usando datos de los primeros meses de 2020, proyectaba un descenso de los flujos migratorios durante 2020 por debajo de los 110.000, una caída de un 76 % con respecto a los observados en 2019. El supuesto del INE en sus proyecciones es que esto sería una caída puntual, pero no es seguro que los cierres de fronteras que se están produciendo durante la pandemia se reviertan totalmente. Volviendo a los datos de FRONTEX, las detecciones de cruces ilegales en la frontera española cayeron entre marzo y julio de 2020 en un 78 % con respecto a los meses de marzo y julio de 2019. Por otro lado, las peticiones de asilo en España, que en 2019 también alcanzaron una cifra récord de 115.000 solicitudes, cayeron entre marzo y agosto de 2020 un relativamente menor 39 % con respecto a las solicitudes entre marzo y agosto de 2019 (Eurostat, 2020).

Volviendo a lo que observamos en el Gráfico 1, el hecho de que la inmigración a España descienda en un 39 o en un 78 % y el tiempo por el que lo haga tendrá un reflejo automático en la evolución de la población española y, por lo tanto, en la sostenibilidad del sistema de pensiones. El futuro siempre fue difícil de predecir, pero, como en múltiples ámbitos, la crisis del coronavirus ha añadido complicaciones formidables a este ejercicio en el ámbito de la inmigración.

## Referencias bibliográficas

- AYDEMIR, A. (2013): «Skill-based immigrant selection and labor market outcomes by visa category»; en *International Handbook on the Economics of Migration*. Edward Elgar Publishing; pp. 432-452.
- BERTOLI, S. y FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA, J. (2013): «Multilateral Resistance to Migration»; en *Journal of Development Economics* (102); pp. 79-100.
- BERTOLI, S. y FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA, J. (2015): «The Size of the Cliff at the Border»; en *Regional Science and Urban Economics* (51); pp. 1-6.
- BERTOLI, S.; FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA, J. y ORTEGA, F. (2011): «Immigration Policies and the Ecuadorian Exodus»; en *World Bank Economic Review* 25(1); pp. 57-76.
- CEBOLLA BOADO, H. y GONZÁLEZ FERRER, A. (coords.); CEA D'ANCONA, M. Á.; FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA, J.; FINOTELLI, C.; GONZÁLEZ LUNA, L.; MOYA MALAPEIRA, D. y PINYOL JIMÉNEZ, G. (2013): «Inmigración. ¿Integración sin modelo?»; en *Colección España: Política y Sociedad*. Madrid, Alianza Editorial.
- CLEMENS, M. A. (2014): «Does development reduce migration?»; en *International Handbook on Migration and Economic Development*. Edward Elgar Publishing; pp. 152-185.
- CLEMENS, M. A. y MENDOLA, M. (2020): «Migration from Developing Countries: Selection, Income Elasticity, and Simpson's Paradox». IZA Discussion Papers 13612. Institute of Labor Economics (IZA).
- DOCQUIER, F.; ÖZDEN, Ç. y PERI, G. (2014): «The Labour Market Effects of Immigration and Emigration in OECD Countries»; en *Economic Journal. Royal Economic Society* 124(579); pp. 1106-1145.
- EUROSTAT (2020): *Asylum and first-time asylum applicants by citizenship, age and sex - monthly data (rounded)*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>. (consultado en febrero de 2020).
- FASANI, F. y MAZZA, J. (2020): «Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's covid-19 Response». IZA Policy Papers 155. Institute of Labor Economics (IZA).
- FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA, J. (2014): «Immigrant Selection over the Business Cycle: the Spanish Boom and the Great Recession»; en *Cuadernos Económicos ICE* (87); pp. 57-84.
- FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA, J. (2019): «Las consecuencias de los canales de entrada de la inmigración en España»; en *El fenómeno migratorio en España. Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*. Madrid, Comité Especializado de Inmigración; pp. 333-339.

- FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA, J.; FERRER-i-CARBONELL, A. y SAIZ, A. (2019): «Immigrant locations and native residential preferences: Emerging ghettos or new communities?»; en *Journal of Urban Economics* 112(C); pp. 133-151.
- FERNÁNDEZ-HUERTAS MORAGA, J. y LÓPEZ MOLINA, G. (2018): «Predicting Spanish Emigration and Immigration». AIReF Working Paper.
- FRONTEX (2020): *Risk Analysis for 2020*. European Border and Coast Guard Agency (Frontex).
- GÁLVEZ INIESTA, I. (2020): «The size, socio-economic composition and fiscal implications of the irregular immigration in Spain». UC3M Working Papers. Economics 30643. Universidad Carlos III de Madrid.
- INE (2020a): Cifras de población. [www.ine.es](http://www.ine.es) (consultado en septiembre de 2020).
- INE (2020b): Encuesta de población activa. [www.ine.es](http://www.ine.es) (consultado en septiembre de 2020).
- INE (2020c): Estadística de migraciones. [www.ine.es](http://www.ine.es) (consultado en septiembre de 2020).
- INE (2020d): Proyecciones de población (2020-2070). [www.ine.es](http://www.ine.es) (consultado en septiembre de 2020).
- IZQUIERDO, M.; LACUESTA, A. y VEGAS, R. (2009): «Assimilation of immigrants in Spain: A longitudinal analysis»; en *Labour Economics* 16(6); pp. 669-678.
- MONRÀS, J.; VÁZQUEZ GRENNO, J. y ELÍAS, F. (2019): «Understanding the Effects of Legalizing Undocumented Immigrants». CEPR Discussion Papers 12726.
- OECD (2011): *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?* OECD Publishing, París.
- RODRÍGUEZ-PLANAS, N. y NOLLENBERGER, N. (2016): «Labor market integration of new immigrants in Spain»; en *IZA Journal of Labor Policy* 5(1); pp. 1-15.
- UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION (2009): *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision* (United Nations Database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008).
- UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION (2019): *International Migrant Stock 2019* (United Nations Database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019).
- UNHCR (2020): <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (consultado en febrero de 2020).







# EL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO EN ESPAÑA

José Ignacio Conde-Ruiz<sup>a</sup> y Clara I. González<sup>b</sup>

<sup>a</sup>FEDEA y <sup>b</sup>Banco de España

## Resumen

España ha pasado por diferentes fases en las últimas décadas en cuanto a demografía se refiere, se ha producido la transformación que supone pasar del *baby boom* a un proceso de envejecimiento progresivo, a pesar del alivio que supuso el importante fenómeno migratorio temporal en la década de los 2000. España se caracteriza en la actualidad por tener una de las tasas de fecundidad más bajas de la UE-27 así como una elevada edad a la maternidad. Lo cual, unido también a una de las esperanzas de vida tanto al nacer como a los 65 años más elevadas de la OCDE, hace que la pirámide de población esté perdiendo su tradicional forma. De cara a las próximas décadas, las proyecciones de población disponibles, tanto del INE, AIReF y Eurostat, obtienen que se producirá un proceso continuado de envejecimiento hasta el año 2050, donde la tasa de dependencia prácticamente se va a multiplicar por dos. En comparación con Europa, España empezó el siglo XXI siendo uno de los países más jóvenes gracias al *baby boom* y el fenómeno migratorio, pero llegará al año 2050 siendo uno de los países más envejecidos. En este artículo se realiza en primer lugar un repaso de la dinámica demográfica en las últimas décadas en España para pasar a analizar el proceso de envejecimiento que tendrá lugar hasta el año 2050 según las principales proyecciones demográficas. Este análisis es relevante, dadas las implicaciones que el proceso de envejecimiento tendrá en diferentes áreas y a cuyo reto habrá que hacer frente sin esperar al futuro.

## Abstract

*The demographic situation has gone through different phases in recent decades, leading to a transformation from the baby-boom to a process of progressive ageing, despite the impact of the major migratory phenomenon that took place in the 2000s decade. Spain is currently recognised for having one of the lowest fertility rates in the EU-27 as well as a high age for motherhood. This, combined with one of the highest life expectancies in the OECD both at birth and at 65 years old, means that the traditional shape of the population pyramid is changing. In the coming decades, population forecasts from the INE, AIReF and Eurostat show that there will be a continuing ageing process until 2050, when the dependency ratio will virtually double. Compared to the rest of Europe, Spain entered the 21st-century as one of the youngest countries thanks to the baby-boom and migration effects, but will reach 2050 as one of the oldest. This article reviews the demographic dynamics of the most recent decades in Spain, going on to analyse the ageing process that will take place until 2050 according to the leading demographic forecasts. This analysis is important given the implications of this ageing process on different areas, which will be a challenge that must be tackled now rather than later.*

## 1. Introducción

España, como la gran mayoría de los países industrializados, se encuentra en pleno proceso de envejecimiento. Así, por ejemplo, en 1960 el porcentaje de personas en España con más de 65 años sobre el total de la población era del 8,2 %, mientras que en el año 2020 ha alcanzado el 22,9 % de la población. Sin embargo, el proceso de envejecimiento, lejos de frenarse continúa de forma intensa. Las últimas previsiones del INE indican que, en 2050, el 31,4 % de la población en España tendrá más de 65 años y que el 11,6 % tendrá más de 80 años.

El objetivo de este artículo es estudiar los determinantes del envejecimiento en España y analizar a la luz de las previsiones demográficas cómo será la población de España en las próximas décadas.

En la primera parte del artículo se analizarán en detalle las fases de la dinámica poblacional en España durante el siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI. La transición demográfica en España siguió las pautas habituales de los países industrializados pasando de elevadas tasas de natalidad y mortalidad hacia menores tasas de ambas variables. Vemos cómo la población española crece, con distintas fases de intensidad, gracias al saldo vegetativo positivo hasta los años noventa, siendo a partir de entonces el saldo migratorio la variable responsable que está detrás del crecimiento poblacional. La esperanza de vida no ha parado de crecer durante todo el siglo XX e incluso se ha acelerado en las últimas décadas gracias a las importantes caídas de la mortalidad a las edades más avanzadas. Luego el envejecimiento, medido como la tasa de dependencia a los 67 años, ha continuado aumentando desde entonces, si bien presentó una pequeña tregua durante el principio del siglo XXI gracias a la intensa entrada de una población inmigrante más joven que la población residente en España.

En la segunda parte del artículo, analizamos las principales proyecciones demográficas que se realizan para España para las próximas décadas, en concreto son las del Instituto Nacional de Estadística (INE), la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y Eurostat. Se muestra cómo España empieza el siglo XXI siendo uno de los países con una tasa de dependencia más baja que la media de la UE, y por debajo de muchos países como Italia, Alemania, Reino Unido o Francia, y en el año 2050 acaba siendo uno de los países más envejecidos de Europa. A principios del siglo XXI España es un país más joven (o con una tasa de dependencia más baja) que la media, por contar con una generación de *baby-boomers* más joven (al haber nacido más tarde que en otros países) y por haber experimentado un *boom* migratorio muy intenso con una estructura por edad más joven que la población nativa. Y, a pesar de que todas las proyecciones dan un flujo neto positivo hasta 2050, observamos cómo España termina siendo uno de los países más envejecidos a mitad de siglo XXI por contar con una esperanza de vida, tanto al nacer como a los 65 años, muy superior a otros países y con una reducida tasa de fecundidad que es muy inferior a la media de la UE.

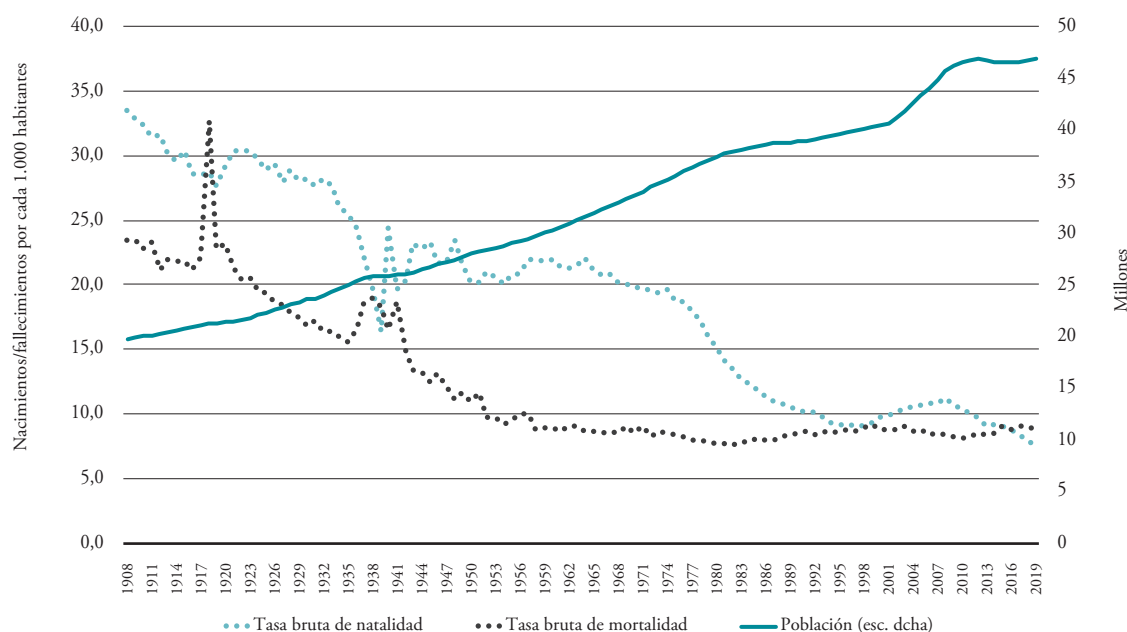
En definitiva, el artículo está organizado de la siguiente forma. La sección 2 analiza la dinámica poblacional que ha seguido España desde mitad del siglo XX hasta nuestros días. La sección 3 analiza el proceso de envejecimiento que se producirá según las proyecciones de población más solventes que tenemos a nuestra disposición, y la sección 4 concluye.

## 2. España: del *baby boom* al fenómeno migratorio

### 2.1. Transición demográfica en España

España se enfrenta a un proceso de envejecimiento progresivo resultado de una transición demográfica, similar a la de otros países industrializados. En el último siglo los países desarrollados han llevado a cabo un intenso proceso de cambio en términos de población denominado como transición demográfica. Es decir, todos ellos, en la medida que han ido completando su proceso de industrialización, han pasado de elevadas tasas de natalidad y mortalidad hacia menores tasas de ambas variables. La transformación demográfica conlleva un período de fuerte aumento de la población (cuando las tasas de mortalidad caen más rápido que las de fecundidad) y un período donde se estabiliza el crecimiento de la población (cuando se acelera la caída en la tasa de fecundidad). La transición demográfica de España se describe a continuación y se recoge en el Gráfico 1, donde se muestra la evolución de la tasa bruta de natalidad (nacimientos por cada 1.000 habitantes) y tasa bruta de mortalidad (defunciones por cada 1.000 habitantes), y la evolución histórica de la población total en personas (incluye la evolución de los movimientos migratorios).

**Gráfico 1. Transición demográfica en España (1908-2019)**



Fuente: elaboración propia a partir de INE y The Human Mortality Database.

El primer hito señalado que se encuentra desde principios del siglo XX es el pico en los fallecimientos ocurrido en 1918 debido a la epidemia de la gripe que tuvo lugar entre 1918 y 1920. Posteriormente, el período de guerra civil (1936-1939) y de postguerra en 1941-1942 supusieron una caída señalada de la natalidad y aumento de la mortalidad. A partir de esos años, se da la recuperación de la tasa de natalidad produciéndose el denominado *baby boom* entre 1958 y 1977 y manteniéndose en valores elevados (20 nacimientos por cada 1.000 habitantes) hasta el año 1975, al mismo tiempo que se mantuvo la tasa de mortalidad en ese período. A partir de ese año, la natalidad cae de forma significativa, lo cual supone que el crecimiento de la población se desacelera. En 1981 la tasa de fecundidad se situó en 2,04 cayendo a partir de entonces llegando al alcanzar el mínimo de 1,13 en 1998, momento en el que las tasas de natalidad y mortalidad se aproximan, aunque la segunda no llega a superar a la primera.

En el período 2002-2009, como se puede ver en el Gráfico 1, se produjo el aumento de la población en España. Esto fue debido fundamentalmente al fenómeno migratorio que, por un lado, supuso la llegada de población con edad media menor a la ya residente y además las mujeres inmigrantes tienen una mayor proporción de nacimientos a edades más jóvenes<sup>1</sup>. Esto último supuso el aumento en la tasa bruta de natalidad que se observa. Sin embargo, a partir del pico alcanzado en 2008 se produce el descenso de la natalidad hasta llegar a ser inferior al número de fallecimientos por primera vez en 2015, lo que supone un saldo vegetativo negativo que se ha mantenido desde entonces y que el crecimiento de la población se haya producido únicamente por el fenómeno migratorio, como se verá en más detalle en el siguiente apartado.

## 2.2. Fases de la dinámica poblacional en España

España ha pasado por diferentes fases en las últimas décadas, como se señalaba anteriormente, dando lugar a una transformación que supone pasar del *baby boom* a un proceso de envejecimiento progresivo, a pesar del alivio que supuso el importante fenómeno migratorio temporal en la década de los 2000. A continuación, se ve en mayor detalle cómo evolucionó la fecundidad, el fenómeno migratorio y la esperanza de vida en las últimas décadas.

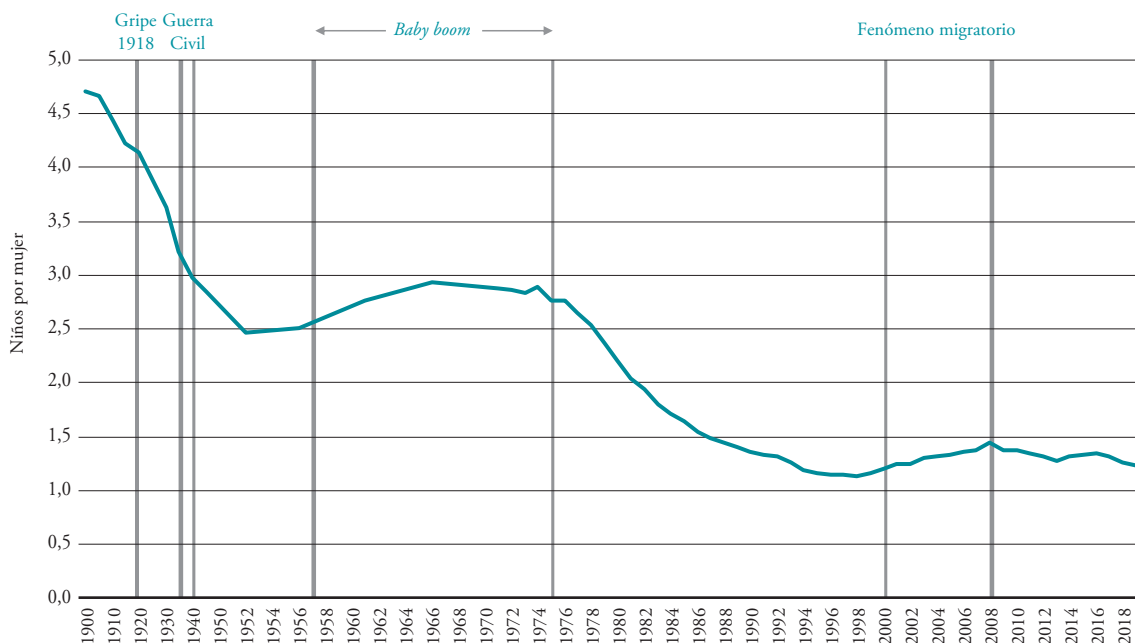
### Fecundidad

En perspectiva histórica, la tasa de fecundidad en España, o niños por mujer en edad fértil, se ha reducido de forma considerable desde el año 1900, donde se situaba en 4,7 niños por mujer hasta el mínimo alcanzado en el año 1998 con 1,13 niños por mujer (ver Gráfico 2). Posteriormente, se produjo un ligero incremento de la fecundidad hasta los 1,44 niños

<sup>1</sup> Véase CONDE-RUIZ y GONZÁLEZ (2010) y GONZÁLEZ MARTÍNEZ (2013) para un mayor detalle sobre el impacto del fenómeno migratorio en España.

en 2008, unido al fenómeno de la inmigración que tuvo lugar entre los años 2000 y 2008. Sin embargo, a partir de ese momento, este indicador vuelve a descender hasta situarse en 1,23 en el año 2019.

**Gráfico 2. Evolución de la tasa de fecundidad en España (1900-2019)**

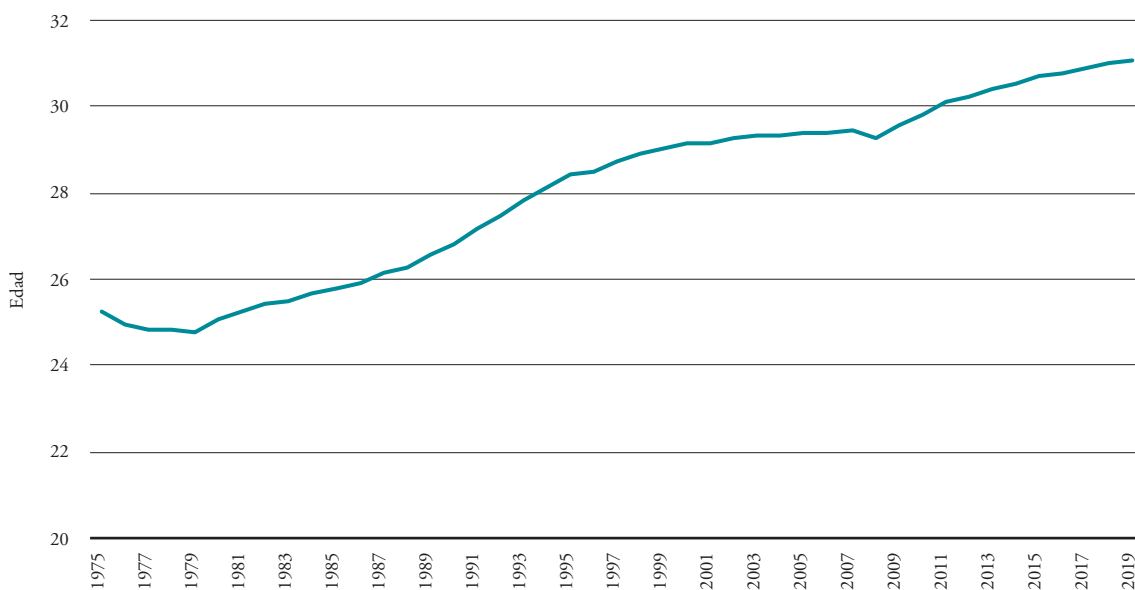


Fuente: NICOLAU (2005) e INE.

Estos valores sitúan a España entre los países con una tasa de fecundidad más baja de los países industrializados. Se considera que un valor de 2,1 niños por mujer es la tasa de reemplazo en los países desarrollados, es decir, el número medio de nacimientos por mujer que se requiere para mantener el tamaño de la población constante en ausencia de movimientos migratorios. Sin embargo, todos los países de la Unión Europea se encuentran por debajo de dicha tasa de reemplazo en 2018 siendo Francia el único país que se encuentra en valores más cercanos a la cifra de 2 con 1,88 niños. La tasa de fecundidad en la UE-27 fue en media de 1,55, correspondiendo el máximo a Francia y el mínimo a Malta con 1,23 niños por mujer.

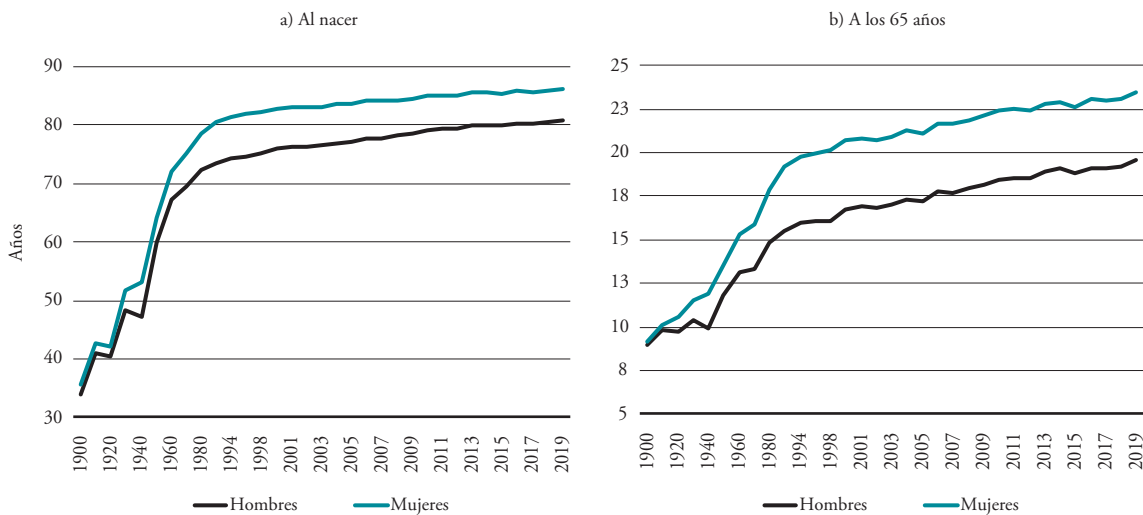
Además de la tasa de fecundidad hay que tener en cuenta que la edad a la maternidad ha ido aumentando en los últimos años. En particular en España, la edad a la que se tiene el primer hijo ha pasado de 25,3 años en 1975 a 31,1 años en 2019. Son casi seis años de diferencia cuya evolución se puede ver en el Gráfico 3, si bien en 2008 se produjo un ligero descenso que posteriormente volvió a repuntar. En comparación europea, España e Italia son los únicos países de la UE-27 donde esta variable supera los 31 años.

**Gráfico 3. Edad media al nacimiento del primer hijo (1975-2019)**



Fuente: *INE*.

**Gráfico 4. Esperanza de vida España (1900-2019)**



Fuente: *INE*.

## Mortalidad y esperanza de vida

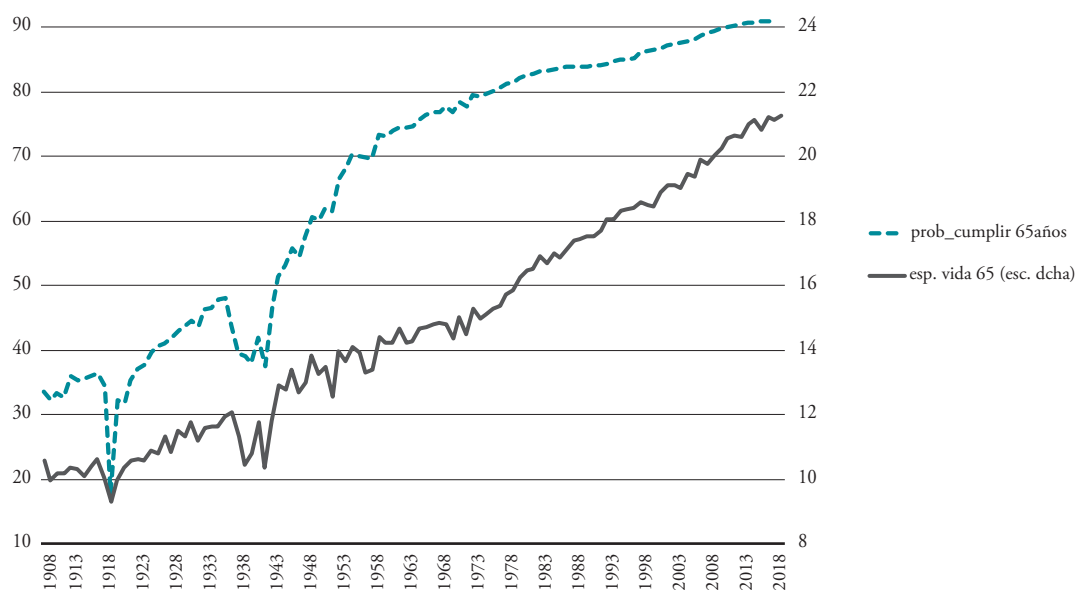
En la actualidad, España destaca en comparación internacional por tener una de las esperanzas de vida más elevadas, tanto al nacer como a los 65 años. En 2018, era el país con mayor esperanza de vida al nacer de la UE-27 siendo el único que superaba los 83 años con 83,2 años;

esto es, gracias a las mujeres españolas, que son campeonas en longevidad con una expectativa al nacer de 86,1 años. De nuevo ningún país europeo alcanza esta cifra. Además, en comparación con los países de la OCDE solo Japón y Suiza superarían a España en esperanza de vida al nacer.

El aumento de la esperanza de vida en los últimos años se ha producido especialmente por la mejora a edades avanzadas, es decir, en las últimas décadas donde se ha producido el mayor aumento ha sido en la esperanza de vida a partir de los 65 años (ver Gráfico 4). En la actualidad, una persona que cumpla 65 años tiene por delante 21,6 años de vida en España. De nuevo, nuestro país destaca, en este caso por ser el segundo país de la UE-27 con mayor esperanza de vida a esta edad para la población total (por detrás de Francia donde es de 21,9 años en 2019). Y, de nuevo, las mujeres españolas destacan por tener una esperanza de vida de 23,4 años, solo por detrás de Francia (23,8 años).

Al mismo tiempo que se producía este aumento de la esperanza de vida a los 65 años, a lo largo del último siglo se ha producido un incremento considerable de las probabilidades de supervivencia a esta edad. Mientras que a principios del siglo pasado la probabilidad de llegar a la edad de jubilación no llegaba al 35 %, ahora supera el 90 % como se muestra en el Gráfico 5. Esto quiere decir que la probabilidad de llegar a cumplir los 65 años es 2,7 veces mayor naciendo en 2019 frente a una persona que nació en 1908. A esto hay que unir el aumento de la esperanza de vida a esa edad, es decir los años que tiene una persona por delante habiendo cumplido los 65 años. Si a principios del siglo XX esta cifra estaba alrededor de los 10 años, en 2018 es de 21,1 años, es decir se ha duplicado. Como se ve en el Gráfico 5, esta variable cayó en la época de la gripe de 1918 y de la guerra civil, pero a partir de los años cincuenta ha ido aumentando de forma significativa.

**Gráfico 5. Probabilidad de supervivencia a los 65 años en España (1908-2018)**

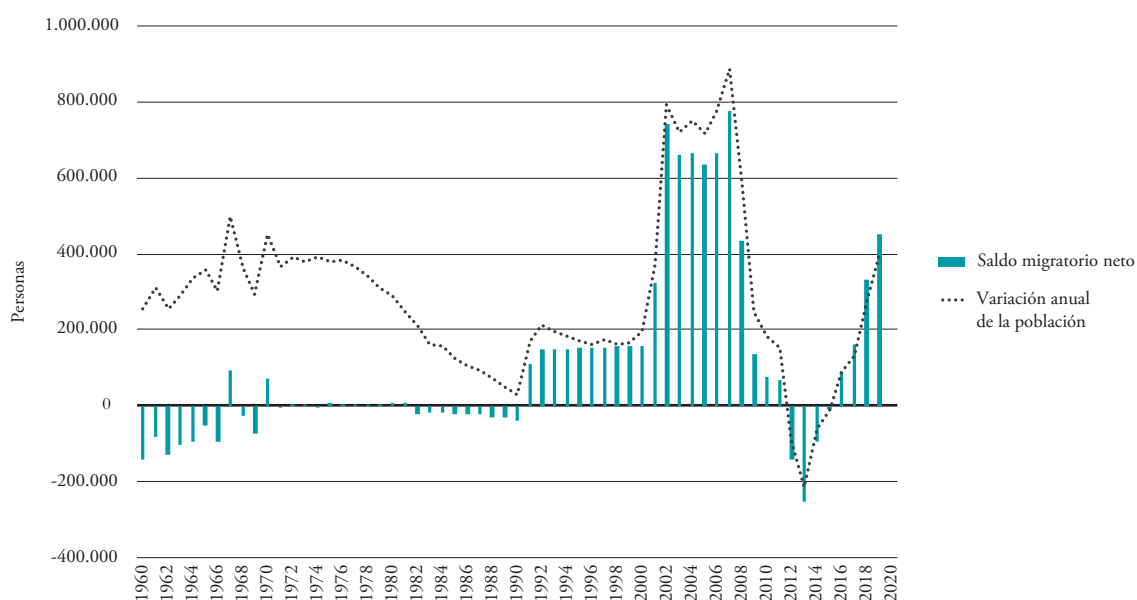


Fuente: elaboración propia a partir de INE y The Human Mortality Database.

## Fenómeno migratorio

Como se ha mencionado anteriormente, en el período 2000-2009, el crecimiento de la población en España vino de la mano de la intensa llegada de población inmigrante. En el siguiente gráfico se muestra la evolución de los flujos migratorios netos desde 1960 junto con la variación anual de la población residente, ambas en personas. Se puede ver claramente cómo hasta los años noventa el crecimiento de la población era debido al crecimiento natural de la población, mientras que a partir de entonces el aumento vino fundamentalmente de la mano de la llegada de población inmigrante. Además, este fenómeno contribuyó al rejuvenecimiento de la población. Durante la década de los 2000, la importante llegada de población inmigrante permitió reducir la edad media de la población residente en España.

**Gráfico 6. Flujos migratorios netos y variación de la población total (1960-2020)**



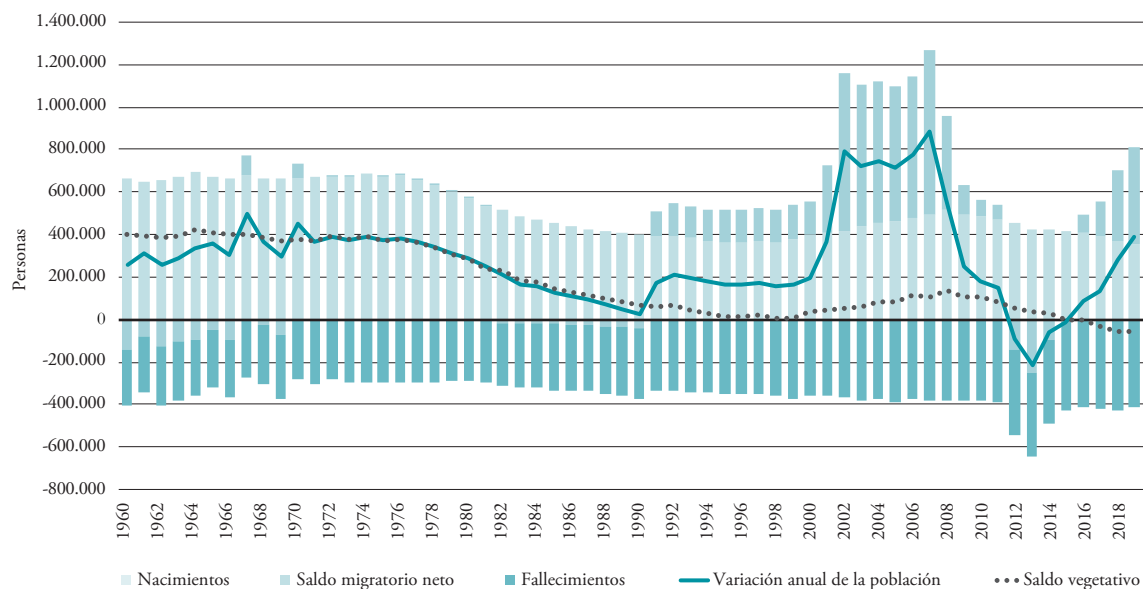
Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.



## Población

A continuación, se muestra en el Gráfico 7 la evolución de todas las variables analizadas anteriormente desde 1960 y su impacto sobre la dinámica de la población en España. Hasta 1990, el crecimiento de la población (línea verde) venía dado por crecimiento natural de la población, es decir por registrarse un mayor número de nacimientos que fallecimientos. A partir de los años 90, si bien esta diferencia, denominada *saldo vegetativo* (línea de puntos), seguía siendo positiva, el aumento de los flujos migratorios netos estuvo detrás de un mayor crecimiento de la población en España, si no de más de tres cuartos de todo el incremento. A partir del año 2008, la reducción de los flujos migratorios netos junto con el descenso de la natalidad, supuso que la población total llegara a reducirse entre 2012 y 2015. En los años 2017, 2018 y 2019, a pesar de que el número de fallecimientos ha superado al de nacimientos, es decir el saldo vegetativo ha sido negativo, la población ha aumentado gracias a la recuperación de los flujos migratorios netos.

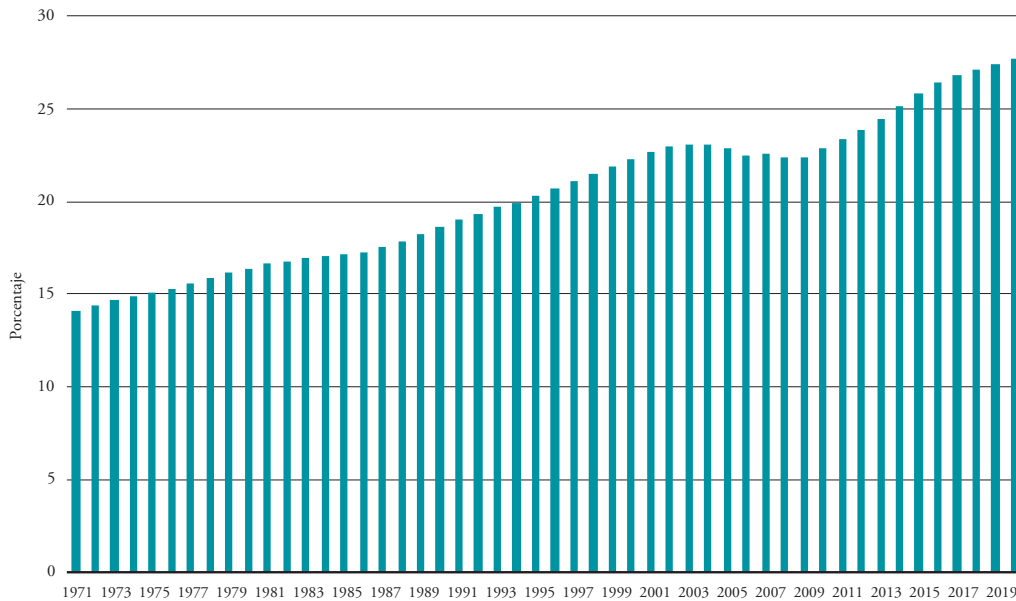
**Gráfico 7. Nacimientos, fallecimientos, flujo migratorio neto y población (1960 y 2019)**



Fuente: *elaboración propia a partir de Eurostat.*

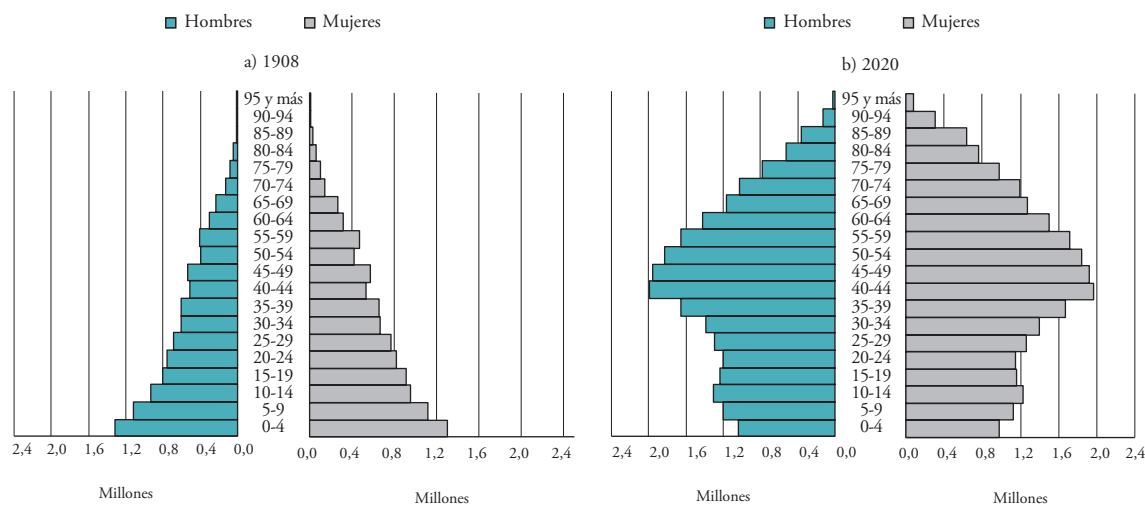
Este aumento de la población ha venido acompañado del proceso de envejecimiento impulsado por el aumento de la longevidad. Como podemos ver en el Gráfico 8, la tasa de dependencia a los 67 años (cociente de la población mayor de 67 años y la población de 16 a 66 años, en tanto por ciento) no ha parado de crecer, salvo durante la fuerte entrada de inmigrantes que permitió un cierto rejuvenecimiento poblacional en los primeros años del siglo XXI.

**Gráfico 8. Tasa de dependencia a los 67 años (1971-2020)**



Fuente: *elaboración propia a partir de INE.*

Todos estos cambios han llevado a la transformación de forma significativa de la pirámide de población respecto a la de hace más de 100 años. Como se puede ver en el Gráfico 9, en el año 1908 la representación de la población tenía la típica forma de pirámide. Sin embargo, al comparar con la de 2020 se ve cómo ha cambiado. Hay significativas diferencias, en concreto: la base se ha estrechado, la parte central entre 35 y 59 años supone hoy el 38,4 % de la población total (frente al 26 % en 1908); y el peso de los mayores de 65 años ha aumentado, siendo un 19,6 % en la actualidad (frente a un 5,8 % en 1908). El espectacular aumento en la esperanza de vida, combinado con el descenso en las tasas de fecundidad, ha llevado a esta transformación que supone perder la denominada forma de pirámide.

**Gráfico 9. Pirámides de población en España en 1908 y 2020**

Fuente: elaboración propia a partir de datos de INE y The Human Mortality Database.

### 3. España estará entre los países más longevos y envejecidos de la Unión Europea

Ser capaces de entender los cambios demográficos del futuro es fundamental para anticipar los principales retos a los que se va a enfrentar la economía española en las próximas décadas. Las proyecciones demográficas suponen una simulación estadística que ayuda a conocer cuál será la evolución futura de la población en un país bajo determinados supuestos. La importancia de estas proyecciones radica en su utilización posterior en otros ejercicios, como por ejemplo en la proyección del gasto en pensiones<sup>2</sup>, el crecimiento del PIB, etc. A través de las hipótesis sobre la fecundidad, la mortalidad y los movimientos migratorios se puede aproximar qué pasará con la población total y la evolución del proceso de envejecimiento.

Con cierta periodicidad se publican nuevos escenarios demográficos para el largo plazo. Para España se dispone de las proyecciones que realizan cada dos años el INE desde hace años, también el ejercicio de Eurostat y más recientemente las previsiones de la AIREF. Las tres instituciones han publicado en otoño de 2020 sus correspondientes proyecciones de largo plazo: INE (2020-2070), AIREF (2020-2050) y Eurostat (2020-2100). La diferencia entre estos ejercicios es debida a que utilizan metodologías diferentes (véase Conde-Ruiz y González, 2019 y 2020). Además, en esta ocasión tanto INE como AIREF han tenido en cuenta el impacto coyuntural de la covid-19 y, por su parte, las de Eurostat se publicaron en abril de 2020, por lo que no estaría incorporado en el ejercicio de proyección. En el caso del INE, estas

<sup>2</sup> Véase GONZÁLEZ MARTÍNEZ (2019) sobre la relevancia de las proyecciones demográficas, en especial en las proyecciones del gasto en pensiones.

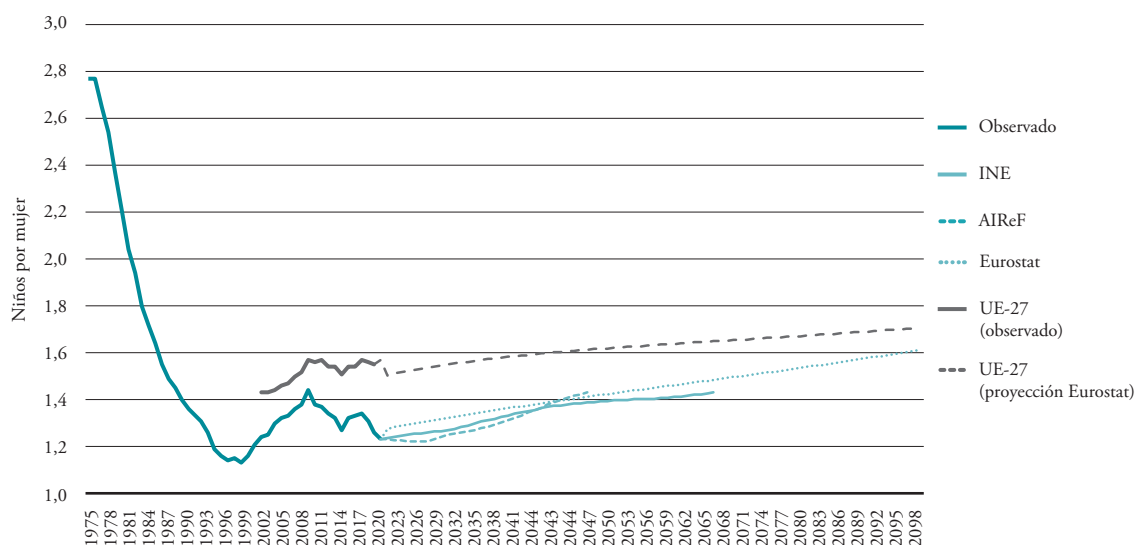
previsiones han incorporado la sobremortalidad observada hasta el mes de julio de 2020, así como la disminución experimentada en los últimos meses en la inmigración y en la emigración.

En cuanto a las variables en concreto, a continuación se muestran las principales hipótesis empleadas, así como los resultados obtenidos para las próximas décadas poniendo énfasis como punto de comparación en el año 2050 dado que es del que se dispone de resultados para los tres.

### 3.1. Fecundidad

En términos de tasa de fecundidad, o número medio de niños por mujer en edad fértil, se puede ver en el Gráfico 10 que los tres suponen una tendencia creciente hasta el año 2050 alcanzando alrededor de los 1,4 niños por mujer en 2047 en todos los escenarios. En perspectiva histórica esto supondría recuperar el pico alcanzado en 2008, pero sigue estando lejos del valor referencia de remplazo que como se ha mencionado suele considerarse como 2,1 niños por mujer en promedio (sin tener en cuenta migraciones). Es importante tener en cuenta que, respecto a las proyecciones anteriores, tanto AIREF como Eurostat han reducido muy significativamente sus perspectivas, dado que en sus previsiones de 2018 estimaban que el número de hijos por mujer en España alcanzaba en 2050 un número entre 1,8 y 2 hijos por mujer. En cuanto al impacto de la covid-19, tanto INE como AIREF consideran un impacto nulo en esta variable. Todas las proyecciones se encuentran por debajo de la tasa de fecundidad media de la UE-27 que al final del período se quedaría por debajo del valor de 2.

Gráfico 10. Proyecciones tasa de fecundidad

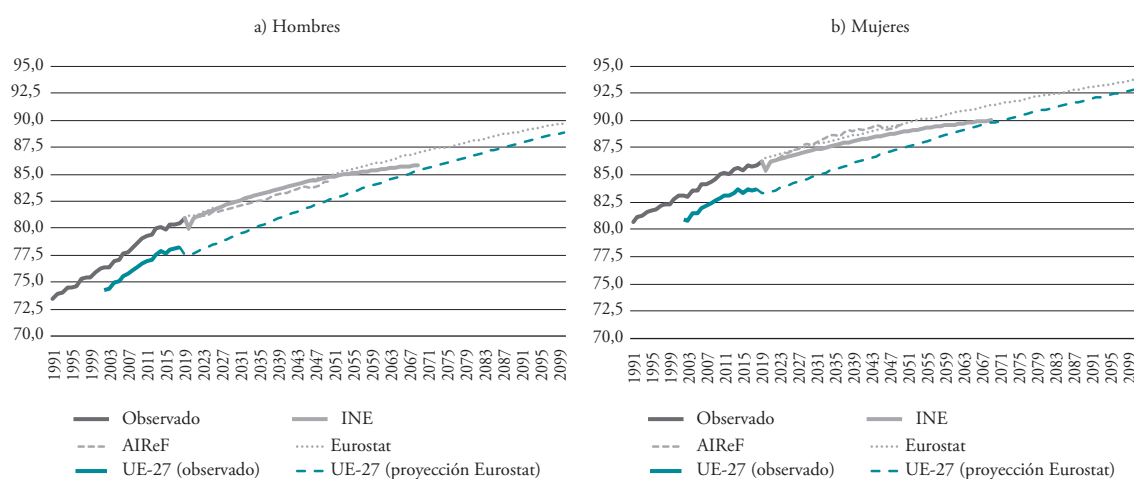


Fuente: INE, AIREF y Eurostat.

### 3.2. Mortalidad y esperanza de vida

En las próximas décadas se produciría el aumento continuado de la esperanza de vida al nacer, tanto en hombres como en mujeres. La AIReF supone una esperanza de vida ligeramente menor que las otras dos instituciones para hombres (Gráfico 11a), mientras que ocurre lo contrario para las mujeres (Gráfico 11b). En los tres ejercicios, ellas seguirían siendo campeonas en longevidad y alcanzarían casi los 90 años en el año 2050 según AIReF y Eurostat, habiendo una diferencia de alrededor de cinco años con la de los hombres. Como se puede observar, ambas esperanzas de vida superan la media de la UE-27.

Gráfico 11. Proyecciones de la esperanza de vida al nacer

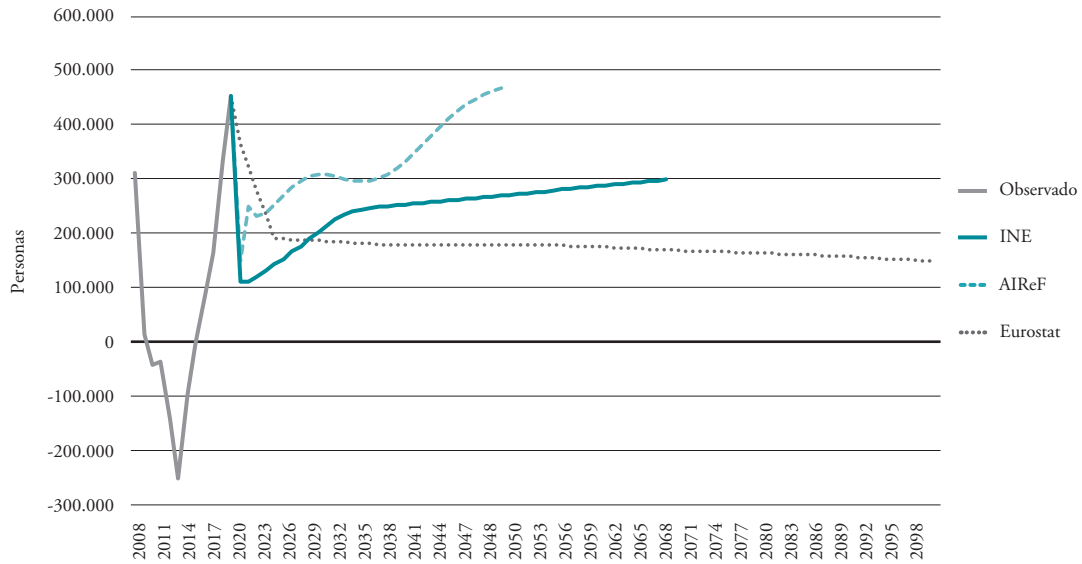


Fuente: INE, AIReF y Eurostat.

### 3.3. Flujos migratorios netos

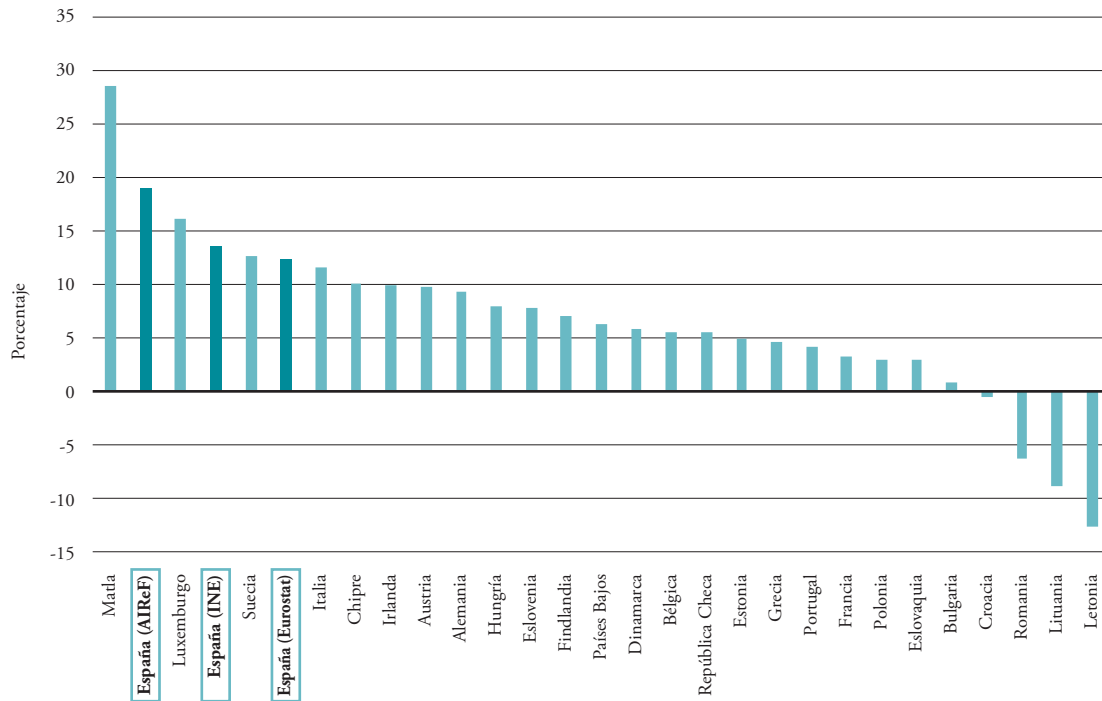
En cuanto a los flujos migratorios netos, es la variable donde se encuentran las mayores diferencias entre los tres escenarios, como se puede ver en el Gráfico 12. INE y AIReF suponen un descenso del flujo migratorio neto (inmigración menos emigración) en el año 2020 debido a la situación actual y se recuperaría en los siguientes años, siendo más rápido según la AIReF. La proyección de Eurostat, realizada antes de la covid-19, sorprende dado que estima una reducción de los flujos migratorios hasta 2023 para después mantenerse en una banda entre 190 mil y 150 mil en el largo plazo. En concreto el flujo neto acumulado hasta el año 2050 sería de: i) 6,8 millones según el INE; ii) 10,2 millones según la AIReF; y iii) 6,1 millones según Eurostat. Al mismo tiempo, estas cifras en relación a la población total de 2050 suponen un 13,6 %, 19 % y 12,4 % respectivamente. En comparación europea, estas cifras sitúan a España entre los países con mayor peso del acumulado de los flujos migratorios netos hasta 2050 respecto a la población en ese año, según se puede ver en el Gráfico 13.

**Gráfico 12. Proyecciones de los flujos migratorios netos**



Fuente: INE, AIReF y Eurostat.

**Gráfico 13. Flujo migratorio neto acumulado 2020-2050 respecto a población en 2050**

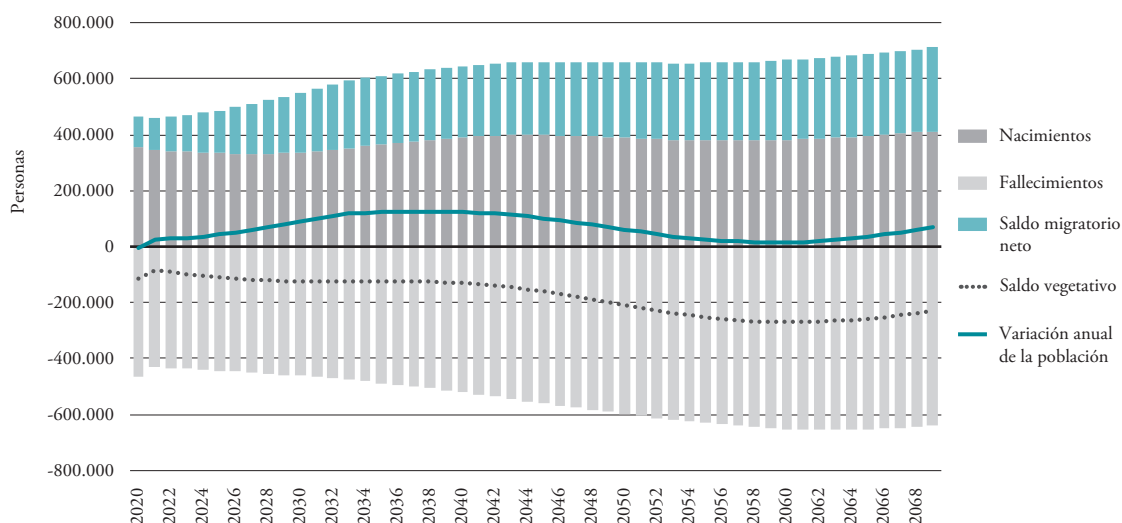


Fuente: elaboración propia a partir de INE, AIReF y Eurostat.

### 3.4. Proyección de la población total

La aplicación de estos tres supuestos a la dinámica demográfica da lugar a la obtención de la población total de España que, según INE y Eurostat, en el año 2050 será de 49,9 millones y 49,3 millones, respectivamente, mientras que según AIREF obtiene 53,9 millones. El crecimiento de la población en estas décadas sería debido en cualquiera de los tres casos a los flujos migratorios dado que el saldo vegetativo (nacimientos menos fallecimientos) sería negativo en todo el período de proyección. En el Gráfico 14 se recoge la evolución de nacimientos, fallecimientos y flujos migratorios según las proyecciones del INE. Se puede observar cómo el saldo vegetativo (línea de puntos) es negativo durante todo el período de proyección, aumentando en el tiempo, y los flujos migratorios netos consiguen compensar dicho saldo en las próximas décadas. Sin embargo, alrededor de 2060 ambos saldos prácticamente se igualarían, lo que supondría que la población apenas crecería (línea continua).

**Gráfico 14. Nacimientos, fallecimientos, flujo migratorio neto y población entre 2020 y 2069**

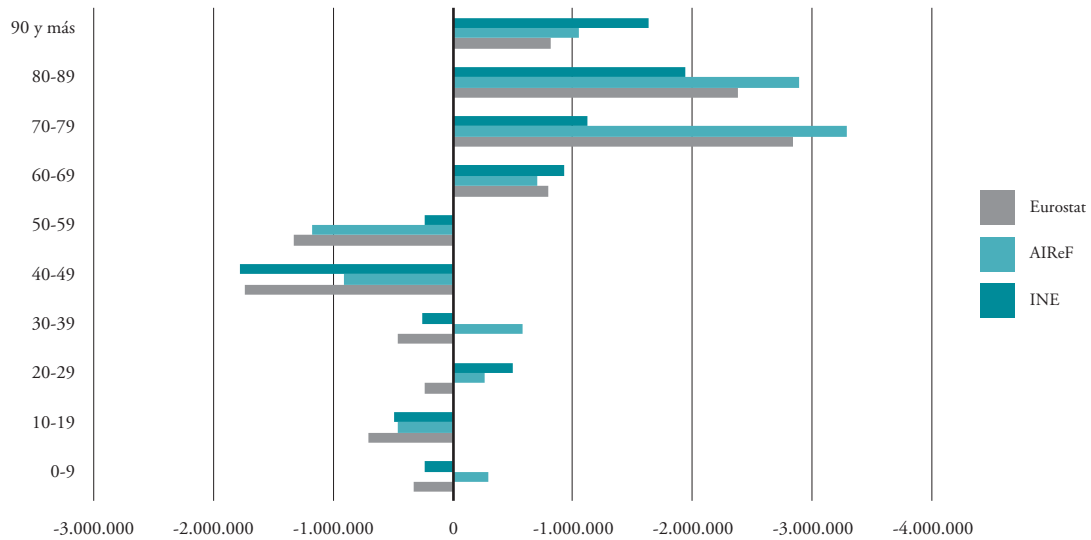


Fuente: *Elaboración propia a partir de INE.*

### 3.5. Transformación de la pirámide de población

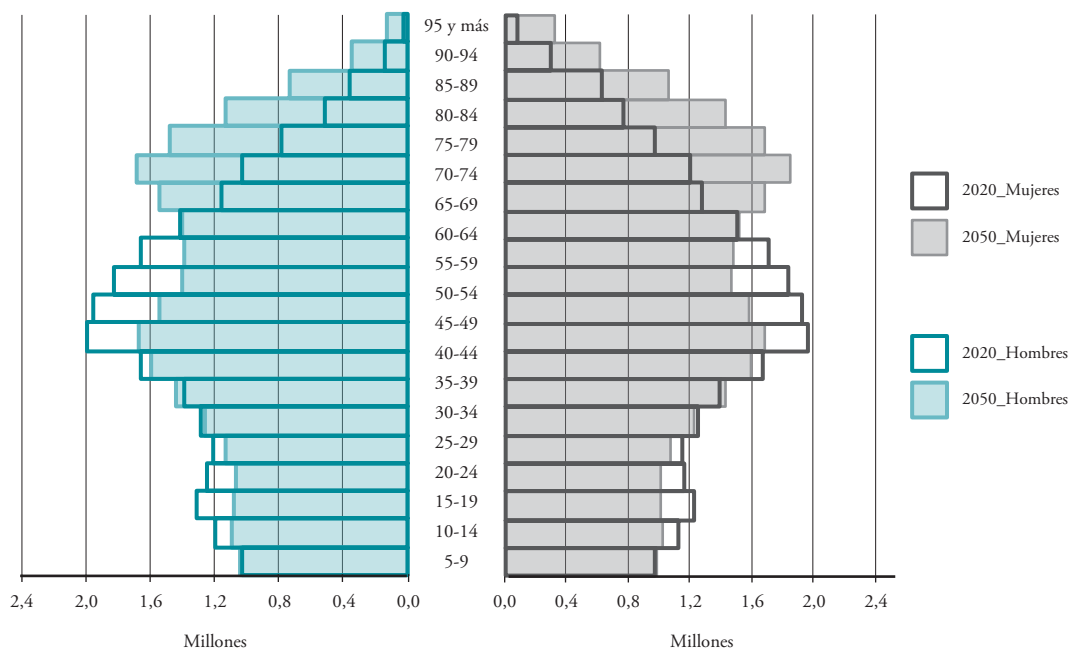
El análisis de la evolución en términos de composición de la población por grupos de edad nos aporta información relevante. Las tres coinciden que el número de personas mayores de 60 años será mayor en el año 2050, aunque aumenta más en los escenarios de la AIREF y de Eurostat (ver en el Gráfico 15). También coinciden en una menor población de entre 40 y 50. Sin embargo, hay diferencias entre los menores de 40 años, dado que AIREF supone un aumento de población de 667.000 personas, mientras que para INE y Eurostat disminuiría.

**Gráfico 15. Variación de la población entre 2020 y 2050 (personas)**



Fuente: *INE, AIReF y Eurostat.*

**Gráfico 16. Comparación de pirámides de población 2020 y 2050**



Fuente: *elaboración propia a partir de INE.*

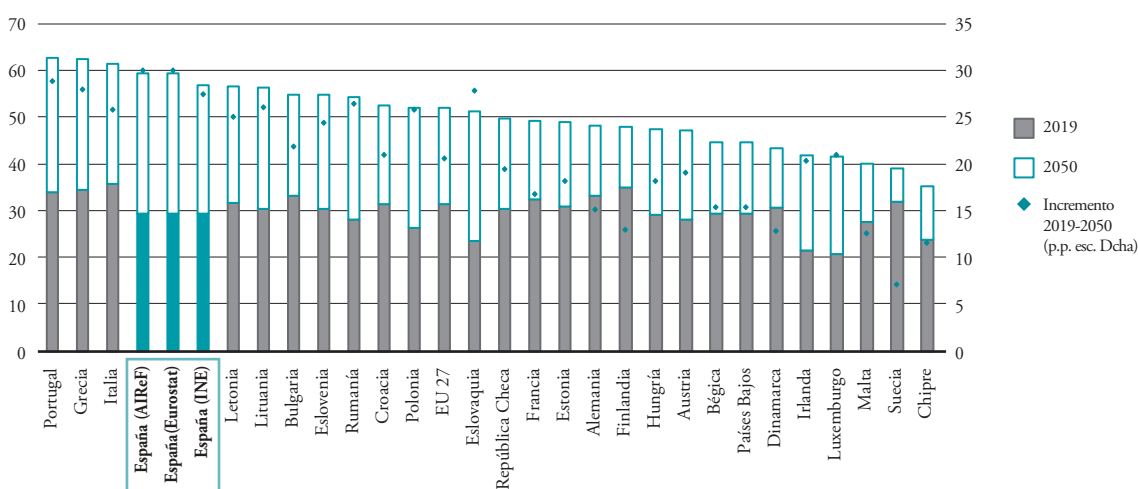


Los supuestos del INE implican la transformación de la población cuya estructura cambiaría entre 2020 y 2050, estrechándose la base y aumentando el tamaño de las cohortes de mayor edad. A día de hoy de cada 100 personas hay 16 personas menores de 15 años, 67 personas en edad de trabajar (entre 16 y 66 años) y 17 personas mayores de 67 años. En el año 2050 de cada 100 personas habrá 13 personas menores de 15 años, 58 personas en edad de trabajar y 29 personas mayores de 67 años según las proyecciones del INE. En el Gráfico 16 se ve la diferencia en las pirámides de 2020 y 2050. La generación del *baby boom* en España (nacidos entre 1958 y 1977) envejecerá y tendrá más de 75 años en el año 2050, suponiendo el 18 % de la población total.

Finalmente, para analizar el proceso de envejecimiento, se suele emplear la evolución de la tasa de dependencia a los 67 años (cociente de la población mayor de 67 años y la población de 16 a 66 años, en tanto por ciento). Esta tasa aumentaría alcanzando los valores máximos alrededor del año 2050 en las tres proyecciones. De hecho, esta tasa sería mayor en el caso de la AIREF y Eurostat alcanzando el 53 % frente a la del INE con un 50,3 % en 2050. En este caso supondría el punto de inflexión a partir del cual comenzaría a descender. Sin embargo, para Eurostat esta tasa, aunque descendería ligeramente, volvería a subir manteniéndose por encima del 50 %.

A través de las proyecciones de Eurostat podemos comparar en qué situación se situaría España respecto a otros países. En el Gráfico 17 se incluye la tasa de dependencia a los 65 años para el año 2050, donde se puede ver que España, independientemente de las proyecciones utilizadas, sería el cuarto país con mayor tasa de dependencia después de Portugal, Grecia e Italia. Sin embargo, en términos de aumento de dicha tasa España sería el que presentaría la mayor diferencia respecto a 2019 bajo las proyecciones de AIREF y Eurostat.

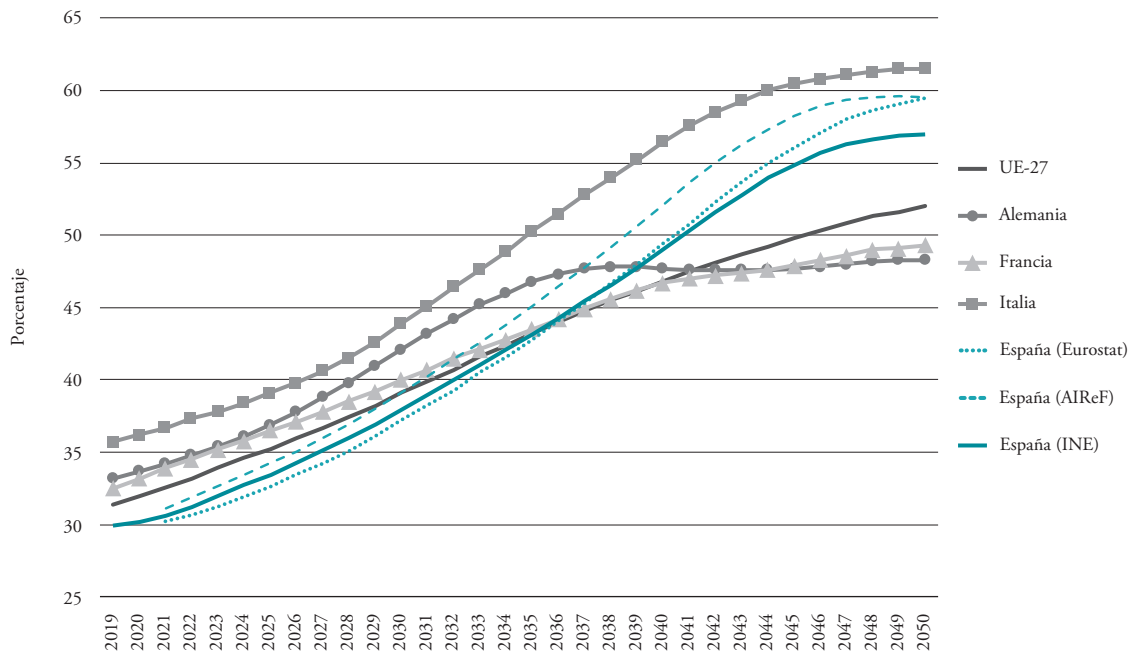
**Gráfico 17. Tasa de dependencia a los 65 años (2050)**



Fuente: elaboración propia a partir de INE, AIREF y Eurostat.

Por último, también es interesante comparar la tasa de dependencia en relación con otros países europeos. En el siguiente gráfico podemos ver cómo España empezó el siglo XXI siendo uno de los países más jóvenes (o con una tasa de dependencia más baja) por dos motivos: i) los *baby-boomers* (o las cohortes más grandes) en España son más jóvenes que en otros países europeos; y ii) la fuerte entrada de inmigrantes con una estructura por edad más joven que la de los nativos. Este punto de partida con una tasa de dependencia más baja, pronto se ve superado por unas bajas tasas de fecundidad, unido a una de las esperanzas de vida más elevadas del mundo. Como se puede ver en el Gráfico 18, la combinación de estos tres componentes genera un aumento muy rápido de la tasa de dependencia en las próximas décadas comparado con los otros países grandes europeos.

**Gráfico 18. Proyección temporal de la tasa de dependencia a los 65 años (2019-2050)**



Fuente: Eurostat, INE y AIReF.

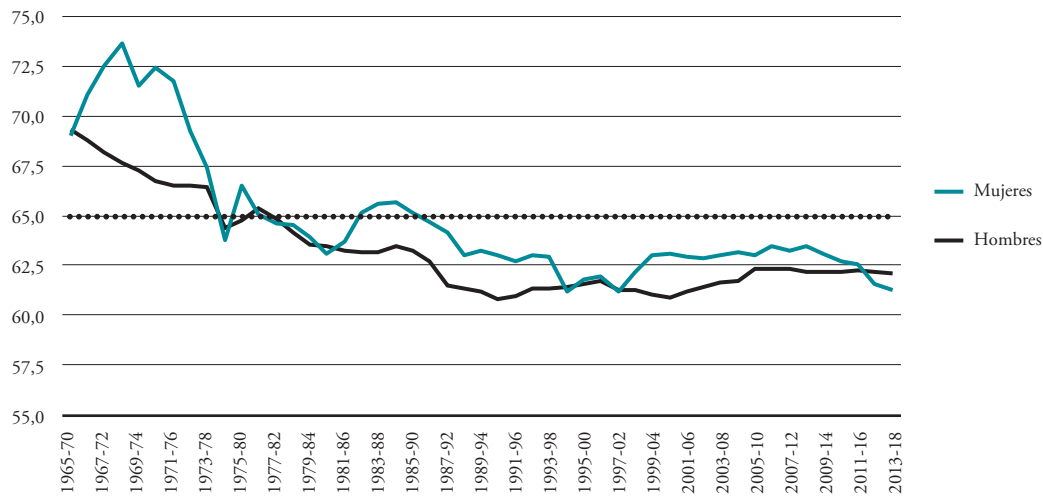
## 4. Reflexiones finales

En definitiva, los tres escenarios demográficos para el largo plazo nos dan un proceso continuado de envejecimiento hasta el año 2050 en España, donde la tasa de dependencia prácticamente se va a multiplicar por dos. Esto va a tener importantes implicaciones en múltiples dimensiones, entre otras: i) sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas con el inevitablemente aumento del gasto asociado al envejecimiento: pensiones, sanidad y dependencia; ii) sobre la productividad, con una fuerza laboral más envejecida; y iii) sobre las tasas de ahorro, presumiblemente menores al aumentar significativamente el porcentaje de jubilados.

En este artículo hemos visto cómo el proceso de envejecimiento que estamos viviendo y que viviremos más intensamente en las próximas décadas es probablemente una de las mejores noticias. Para entenderlo basta con analizar cuáles son las fuerzas que están detrás de la dinámica del envejecimiento poblacional. De todas ellas la que sin duda tiene más incidencia en el envejecimiento es el espectacular aumento de la esperanza de vida. El progreso económico y social de las últimas décadas genera que los ciudadanos vivan cada vez más y en mejores condiciones. Si en el año 1960 la esperanza de vida al nacer y la esperanza de vida a los 65 años en España era de 69,9 años y de 14,4 años respectivamente, en la actualidad se sitúa en 83,6 y 21,6 años respectivamente. Además, a la luz de las previsiones demográficas este proceso de alargamiento de la vida continúa. En 2050, la esperanza de vida al nacer habrá aumentado más de 3 años (hasta los 86,9 años) y la esperanza de vida a los 65 años se habrá incrementado en más de 2 años (hasta los 23,7 años). La evidencia empírica nos indica que la esperanza de vida a los 65 años aumenta un año cada 7 años.

Lo que es importante para conseguir afrontar con éxito el reto del envejecimiento es que los individuos adapten sus decisiones a la nueva realidad demográfica y evitar lo que ocurrió durante el siglo XX. En concreto, en el siglo pasado, como muestran Conde-Ruiz y González (2010), se amplió la etapa educativa dedicando más años al estudio. Se ha pasado de 10 años de media, que dedicaba al estudio la generación nacida en 1940, a los 13,6 años de media de la generación nacida en 1975. Al mismo tiempo, se produjo el adelanto de la edad de jubilación ampliando de forma significativa la etapa de jubilación. Como se puede ver en el Gráfico 19, la edad efectiva de jubilación en España ha estado por debajo de los 65 desde finales de los años 80.

**Gráfico 19. Edad efectiva de jubilación en España (1965-2018)**



Fuente: OCDE (2019).

Como muestran Conde-Ruiz y González (2010), la etapa de jubilación, definida como la diferencia entre la esperanza de vida a partir de los 65 años y la edad efectiva de jubilación, ha aumentado en 14 años, en la segunda mitad del siglo XX. En el período entre 1965 y 2018, la edad efectiva de jubilación ha descendido en 7,3 años para los hombres y 7,7 años para las mujeres, hasta los 62,1 y 61,3 respectivamente, tal y como muestra el Gráfico 19 con datos OCDE (2019). Al mismo tiempo, la esperanza de vida a los 65 años ha aumentado en 5,9 años para hombres y 7,2 años para mujeres. Esto supone que el tiempo que una persona pasa potencialmente en la etapa de jubilación ha aumentado en 13,2 años para los hombres y 14,9 años en el caso de las mujeres.

Por último, no podemos olvidar que este inmenso reto demográfico que tenemos por delante vendrá en paralelo a otros dos grandes retos a los que también habrá que hacer frente, como son el cambio tecnológico que trae la revolución digital y el cambio climático, que supondrán ambos la transformación de la economía.

## Referencias bibliográficas

- AIREF (2020): «Actualización de previsiones demográficas y de gasto en pensiones». Documento técnico 1/20.
- CONDE-RUIZ, J. I. y GONZÁLEZ, C. I. (2010): «Envejecimiento: pesimistas, optimistas, realistas»; en *Panorama Social* (11); pp. 112-133.
- CONDE-RUIZ, J. I. y GONZÁLEZ, C. I. (2019): «Proyecciones demográficas para el Siglo XXI»; en *Revista Actuarios* (44, julio); pp. 10-13.
- CONDE-RUIZ, J. I. y GONZÁLEZ, C. I. (2020): «España ante un futuro demográfico envejecido por la longevidad»; en *NadaesGratis.es* (9 de noviembre). Disponible en <https://nadaesgratis.es/j-ignacio-conde-ruiz/espana-ante-un-futuro-demografico-envejecido-por-la-longevidad>
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, C. I. (2013): «Sostenibilidad del sistema de pensiones de reparto en España y modelización de los rendimientos financieros». FUNCAS, vol. 65 de los Estudios de la Fundación. Serie Tesis.
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, C. I. (2019): «La demografía y las pensiones. Mito o realidad»; en *Pensiones del Futuro. I Libro Colaborativo en Europa sobre el futuro de la sostenibilidad de las pensiones*. Instituto Santa Lucía.
- INE (2020): Proyecciones de población 2020-2070. Nota de prensa de 22 de septiembre de 2020.
- NICOLAU, R (2005): «Población, salud y actividad»; en CARRERAS, A. y TAFUNELL, X., coord.: *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX*. Madrid, Fundación BBVA; pp. 77-154.
- OCDE (2019): *Health at a Glance 2019*.





MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

3-4

- I. Demografía
- II. Situación actual del sistema de pensiones
- III. Reformas del sistema de pensiones:  
la experiencia internacional
- IV. Perspectivas de futuro: nuevos desarrollos  
y estrategias alternativas de reforma







# EL NECESARIO ENFOQUE ACTUARIAL DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES: LA RELEVANCIA DE LA ESPERANZA DE VIDA, TAMBIÉN EN ESPAÑA<sup>1</sup>

Mercedes Ayuso<sup>a</sup> y Jorge Bravo<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Universidad de Barcelona y <sup>b</sup>Universidade Nova de Lisboa

## Resumen

La esperanza de vida es probablemente la medida biométrica más relevante en el ámbito de las pensiones. En España, siendo un concepto ampliamente instaurado en el diseño de productos de ahorro a largo plazo y, a diferencia de lo que ocurre en numerosos países de nuestro entorno, todavía no ha sido plenamente implementado en el diseño de nuestras pensiones públicas. La sostenibilidad, suficiencia y equidad de nuestro sistema de pensiones requiere incorporar en su diseño las probabilidades de supervivencia de los individuos a lo largo de su vida pasiva, una vez alcanzada la edad de jubilación: solo estimando de forma adecuada el número esperado de años de vida a partir de la salida del mercado laboral podremos estimar de forma adecuada las necesidades previsionales y de cobertura para nuestros mayores. La evolución de la longevidad, en el sentido de un número esperado de años de vida cada vez mayor en edades avanzadas, ha de tenerse en cuenta en la reforma de nuestro sistema de pensiones. De no hacerlo, podemos encontrarnos con infraestimaciones en los cálculos realizados. Es por ello que no solo es relevante incorporar la esperanza de vida en los cálculos; es necesario utilizar las mejores estimaciones para la misma.

## Abstract

*Life expectancy is probably the most relevant biometric measure in the world of pensions. In Spain, the concept is widely used in the design of long-term savings products, although it has still not been fully applied in the design of our public pensions, compared to many peer countries. The sustainability, sufficiency and equality of our pension system requires the probabilities of survival of individuals throughout their retirement to be incorporated into their design once retirement age is reached. We will only be able to correctly forecast the retirement needs and coverage of our retirees by correctly estimating the expected number of years of life when they leave the labour market. The evolution in life expectancy, meaning an ever increasing number of expected years of life in older age, must be taken into account in the reform of our pension system, otherwise we could underestimate the calculations carried out. It is therefore not only relevant to incorporate life expectancy into the calculations, it is essential to use the best forecasts for it.*

## 1. Introducción

El concepto y los objetivos de la ciencia actuarial dentro del ámbito de las pensiones públicas no es suficientemente conocido en nuestro país. De hecho, la participación del cálculo de las probabilidades de supervivencia de la persona dentro del cómputo del valor esperado del pago por pensiones es prácticamente inexistente en España, algo inaudito, si nuestro objetivo es tener garantizada la cobertura de las prestaciones no solo en el corto, sino también en el medio y largo plazo<sup>2</sup>. Se trata de incluir dentro de los cálculos la componente probabilística que nos permita obtener resultados condicionados a la probabilidad de que la persona esté viva en

<sup>1</sup> M. Ayuso agradece la ayuda del Ministerio de Ciencia e Innovación PID2019-105986GB-C21. J. Bravo agradece la ayuda recibida de los fondos nacionales portugueses FTC a través del proyecto UIDB/04152/2020 - Centro de Investigação em Gestão de Informação (MagIC).

<sup>2</sup> No ocurre lo mismo en el ámbito de las pensiones contratadas por el propio individuo y de forma voluntaria en el ámbito asegurador. Las compañías aseguradoras incorporan probabilidades de supervivencia y mortalidad en el diseño de los productos relacionados con las coberturas para la jubilación, viudedad y ahorro a largo plazo en general.

diferentes momentos del tiempo. Las probabilidades de supervivencia son relevantes, no solo para las pensiones de jubilación, también para las pensiones de viudedad, porque es necesario cuantificar la probabilidad de que una pareja viva de forma conjunta y el momento en el que la prestación de supervivencia comenzará a intervenir (a la muerte del cónyuge generador del derecho a la prestación para la persona que sobrevive). También para las pensiones de orfandad, con una interpretación similar a las de viudedad, pero incluyendo a los hijos; y para las pensiones de invalidez y dependencia, si el objetivo es cuantificar la probabilidad de que la persona adquiera diferentes grados de invalidez y/o dependencia, y las prestaciones asociadas.

Desde un punto de vista técnico, trabajar con las probabilidades de supervivencia de una persona a lo largo del tiempo implica trabajar con un concepto mucho más conocido en nuestro país, sobre todo, desde la reforma de las pensiones de 2013<sup>3</sup>, que es la esperanza de vida. La esperanza de vida es quizá la palabra más mencionada cuando hablamos de pensiones y demografía, siendo habitual mencionar como el aumento de la esperanza de vida es uno de los hechos que directamente puede afectar a nuestras pensiones, por el mayor número esperado de prestaciones a pagar como consecuencia del incremento en el número esperado de años de vida a partir de la jubilación que se viene observando. De hecho, la esperanza de vida es el concepto clave en la definición del factor de sostenibilidad definido en la mencionada reforma de 2013, y que ahora se encuentra pospuesto en su aplicación. Uno de los principales objetivos de este trabajo es precisamente reivindicar la relevancia de la esperanza de vida en el cálculo de las pensiones, algo que se pone de manifiesto cuando analizamos las reformas que todos los países han ido realizando, en los cuales la implicación o el uso de la esperanza de vida ha gozado de un papel protagonista.

En este artículo queremos ofrecer al lector una lectura rápida y sencilla sobre el cálculo de la esperanza de vida. No pretendemos cargar el texto de formulación, solo de una orientación que nos permita entender por qué es necesario introducirla en el cálculo de las pensiones pagadas por nuestra Seguridad Social, siguiendo la misma senda marcada en otras reformas de pensiones a nivel mundial. El trabajo se estructura como sigue. En la sección 1 hacemos una breve introducción metodológica sobre el cálculo actuarial de este indicador biométrico. En la sección 2 hacemos una breve reflexión sobre cómo la esperanza de vida ha intervenido en las diferentes reformas de pensiones, incluida la reforma introducida con la definición en España del factor de sostenibilidad. En la sección 3 presentamos el cálculo de la esperanza de vida para España. En la sección 4 hacemos referencia a aspectos fundamentales que rodean el cálculo de la esperanza de vida, algunos de contenido más metodológico, pero que pueden afectar a los cálculos que rodean las diferentes reformas de pensiones, sobre todo teniendo en cuenta el comportamiento de la longevidad, o aumento de la esperanza de vida en edades avanzadas. En ese punto profundizamos en el concepto de *gap* entre esperanzas de vida, valorando la infraestimación derivada del uso de esperanzas de vida periodo, con referencia a algunas de las investigaciones más recientes y los resultados obtenidos. En la sección 5 presentamos las principales conclusiones obtenidas.

<sup>3</sup> Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

## 2. Las reformas de pensiones en las que interviene la esperanza de vida

La evolución demográfica experimentada por las economías desarrolladas ha puesto de manifiesto un aumento en el número esperado de años de vida para las personas, no solo al nacer, sino también, y de forma muy marcada en edades avanzadas. Es lo que técnicamente denominamos *longevidad*, y representa el aumento sistemático de los años que las personas viven a partir de una determinada edad, superior a lo que inicialmente se había estimado para las mismas. De forma lógica, ese aumento sostenido en el número de años que las personas viven, por ejemplo, a partir de los 65 años, pero también de los 80, influye de forma directa en los sistemas previsionales. Pensiones como las de jubilación u otras pensiones de supervivencia, como es el caso de las pensiones de viudedad en España, se ven directamente afectadas por esta creciente longevidad, por el mayor número de años en los que los beneficiarios cobrarán las prestaciones.

La forma en la que la mayoría de los países de la OCDE están afrontando la creciente longevidad es mediante reformas de sus sistemas de pensiones, estructurales o paramétricas, en las que sin lugar a dudas la incorporación en los cálculos de la esperanza de vida está siendo fundamental. Supone incorporar en el proceso cálculo actuarial, es decir, la consecuencia de calcular el valor esperado del pago por pensiones para una persona desde que se jubila hasta que fallece teniendo en cuenta la probabilidad de que esta siga viva conforme va pasando el tiempo y va aumentando su edad.

La forma como los países han asociado el cálculo de las pensiones a los cambios en la esperanza de vida se ha realizado de formas diversas (Whitehouse, 2007; OECD, 2017; Ayuso, Bravo y Holzmann, 2020): (i) asociando el cálculo de la pensión inicial a la evolución de la esperanza de vida u otros indicadores demográficos similares mediante el diseño de factores de sostenibilidad (por ejemplo, Alemania, Finlandia, Portugal, España<sup>4</sup>, Japón); (ii) asociando la edad legal de retiro a la esperanza de vida (Dinamarca, Italia, Holanda, Portugal, entre otros); (iii) asociando las condiciones para acceder a una pensión a la esperanza de vida, por ejemplo, mediante la variación en el número de años de cotización necesarios para poder acceder a una pensión completa, calculando una ratio constante entre el periodo de cotización y la duración del periodo de retiro (por ejemplo, Francia); (iv) asociando penalizaciones (bonus) por la jubilación temprana (posterior a la edad legal) al comportamiento de la esperanza de vida (por ejemplo, Portugal); (iv) sustituyendo los tradicionales esquemas de pensiones de prestación definida mediante esquemas nocionales de contribución definida, y de esta forma replicando los principales conceptos técnicos de los sistemas financieros de contribución definida (en el sentido de incorporar en el cálculo de las prestaciones futuras<sup>5</sup> las esperanzas de vida proyectadas de la cohorte o generación a la que pertenece el beneficiario en el año en el que dichas prestaciones deberán hacerse efectivas), ajustando automáticamente los pagos a los

<sup>4</sup> No aplicado todavía a la fecha de elaboración del presente trabajo.

<sup>5</sup> Anualidades, en la jerga financiero-aseguradora.

cambios en los años esperados de vida (por ejemplo, Suecia, Polonia, Letonia, Italia o Noruega); (vi) adoptando totalmente o en parte sistemas financieros de contribución definida (por ejemplo, Chile, Letonia, México y Polonia); (vi) condicionando la indexación de las pensiones a la posición de solvencia del sistema, teniendo en cuenta la evolución de la longevidad (por ejemplo, Holanda), o considerando mecanismos automáticos de indexación (por ejemplo, Suecia).

El papel protagonista de la esperanza de vida, y sobre todo, las diferentes formas de tenerla en cuenta en las reformas previsionales es más que evidente. Es por ello que, aunque sea de forma sencilla, resulta conveniente ilustrar al lector sobre su metodología de cálculo. Su incorporación contribuirá al alcance de tres principios básicos que deben imperar en la reforma de cualquier sistema de pensiones, véase, sostenibilidad, suficiencia y equidad. Contribuirá a la sostenibilidad, porque solo incorporando la esperanza de vida podremos obtener estimaciones robustas del nivel de gastos esperado en cualquier sistema de pensiones, principalmente en su fase de desacumulación. Contribuirá a la suficiencia, porque solo con estimaciones robustas del nivel esperado de gastos, y comparando con los niveles esperados de ingresos, podremos estimar las tasas de sustitución, calculadas como los porcentajes que las pensiones iniciales representan sobre los últimos salarios, o las tasas de beneficio, si nuestro objetivo es calcular pensiones medias sobre ingresos medios. Contribuirá a la equidad, porque solo incorporando esperanzas de vida podremos tratar de forma igualitaria a cohortes, que habiendo cotizado al sistema de forma idéntica, acabarán percibiendo del mismo montos diferentes de pensión únicamente por acceder a la jubilación en momentos diferentes del tiempo (y esperar para ellos diferente número de años restantes de vida, es decir, diferente longevidad).

Veamos por tanto a continuación, de forma sencilla, cómo calcular la esperanza de vida desde un punto de vista estadístico actuarial, y qué aproximaciones pueden darse a su cálculo, con el análisis de la incidencia de dichos procesos de cálculo en los resultados obtenidos.

### 3. La esperanza de vida y su cálculo

La esperanza de vida se define como el número esperado de años de vida para una persona de una determinada edad. Aunque entre países es muy común comparar la esperanza de vida al nacer, en el sentido de indicar el promedio de años que viven las personas desde que nacen hasta que fallecen, la esperanza de vida puede calcularse a cualquier edad, siendo habitual presentarla a los 65 años cuando hablamos de políticas previsionales de pensiones. Desde un punto de vista técnico (Ayuso *et al.*, 2001) el cálculo de la esperanza de vida implica modelizar el comportamiento de una variable aleatoria denominada vida residual, comúnmente representada por  $T(x)$ , llamada así precisamente porque recoge los años de vida que le quedan por vivir a una persona de una determinada edad, que no son conocidos de antemano. El cálculo de la vida residual para una persona de edad  $x$  es sencillo: tenemos que recoger la aleatoriedad que rodea a la muerte del individuo, de forma que incluimos en el análisis otra variable,  $X$ , que denominamos edad de muerte. De esta forma, la variable vida residual se calcula como:

$T(x)=X-x$ , edad de muerte menos edad actual de la persona, siendo la esperanza de vida el valor esperado de dicha variable,  $\bar{e}_x = E[T(x)]$ . Calculando dicho valor esperado (Ayuso *et al.*, 2001; Pitacco *et al.*, 2009; entre otros) obtenemos una expresión de referencia que nos indica que la esperanza de vida a una determinada edad  $x$  se obtiene a partir de la agregación de las probabilidades temporales de supervivencia ( $tpx$ ); es decir, es necesario modelizar la probabilidad de que las personas lleguen vivas a diferentes momentos del tiempo. En definitiva, por ejemplo, para una persona de 65 años de edad, el cálculo de su esperanza de vida se realiza teniendo en cuenta la probabilidad de que siga viva a los 66 años, la probabilidad de que siga viva a los 67, y así sucesivamente.

El cálculo de las probabilidades temporales de supervivencia puede realizarse siguiendo aproximaciones alternativas, usando las denominadas tablas de supervivencia, en las que se recogen para cada una de las edades posibles (desde la inicial, edad 0 o de recién nacido, hasta la edad final, comúnmente denominada infinito actuarial  $w$ ) las probabilidades anuales de supervivencia, es decir, la probabilidad de que una persona de edad  $x$  continúe viva en  $x + 1$ .<sup>6</sup> Aunque durante largos periodos de tiempo dichas tablas se usaron de forma estacionaria (es decir, las probabilidades de supervivencia calculadas para individuos de diferentes edades se mantenían constantes a lo largo del tiempo) su uso actual se realiza de forma más dinámica: las tablas de supervivencia se van actualizando cada cierto periodo de tiempo, recogiendo en las mismas las sucesivas mejoras en longevidad que vienen produciéndose. No obstante, y como veremos más adelante, las proyecciones de mortalidad para una población pueden realizarse usando criterios estáticos, en lo que se conoce como tablas periodo (en el sentido de utilizar promedios de la mortalidad observada en un determinado periodo de tiempo, por ejemplo, analizando las probabilidades de muerte para las personas de una determinada edad en los últimos cinco años), o usando criterios puramente dinámicos. En este último caso hablamos de procedimientos metodológicos más complejos, pero que incorporan en el cálculo de las proyecciones las tendencias en la mortalidad (probabilidades cohorte, estimadas de forma específica para las personas de cada generación), por lo que pueden ser un mejor reflejo del cambio del comportamiento que la supervivencia/mortalidad de las sociedades están experimentando.

Una vez modelizadas las probabilidades temporales de supervivencia, desde un punto de vista actuarial, el cálculo del valor esperado del monto en pensión que una persona cobrará desde que se jubile a la edad  $x_r$  (edad de retiro) en un determinado año  $t$ ,  $x_r(t)$ , hasta que fallezca, vendrá dado por la expresión:

$$RP_t^{x_r(t)} = b_t^{x_r(t)} a_{x_r(t)}^{\pi, y}, \tag{1}$$

donde las siglas  $RP$  indican la riqueza esperada por pensión,  $b_t^{x_r(t)}$  indica la pensión inicial cobrada por la persona en el momento de retirarse y  $a_{x_r(t)}^{\pi, y}$  es el factor anualidad, calculado a partir de las probabilidades temporales de supervivencia, de la forma,

<sup>6</sup> Nótese que el análisis puede hacerse utilizando, en lugar de las probabilidades de supervivencia, las probabilidades de fallecimiento de los individuos a las diferentes edades  $x$ . Comúnmente representadas por  $tpx$ , las probabilidades temporales de fallecimiento son probabilidades complementarias a las de supervivencia, por lo que se demuestra fácilmente que  $tpx + tpx = 1$ .

$$a_{x_r(t)}^{\pi, y} = \sum_{t=1}^{w-x_r} \left( \frac{1+\pi_t}{1+y_t} \right)^t \cdot {}_t p_{x_r}(t), \quad (2)$$

con  ${}_t p_{x_r}(t)$ , las correspondientes probabilidades temporales de supervivencia para las personas que se jubilan a una determinada edad  $x_r$  hasta que fallecen;  $\pi_t$  la tasa de revalorización de las pensiones<sup>7</sup>, e  $y_t$  el tipo de interés usado en el cálculo del valor actual. En la fórmula (2) vemos que si la tasa de indexación de las pensiones coincide con la tasa de descuento (una hipótesis ampliamente aceptada en los sistemas en los que las pensiones se indexan siguiendo el mismo criterio que los salarios) el valor esperado de la riqueza por pensión en el momento de la jubilación se calcula usando directamente la suma de las probabilidades temporales de supervivencia, y por tanto, la esperanza de vida de la persona en dicho momento. Es por ello, que la esperanza de vida es fundamental en el ámbito previsional y debe jugar un papel fundamental en el cálculo de las estimaciones de los pagos que la entidad prestataria, en nuestro caso la Seguridad Social, ha de hacer. Y ello no solo para las pensiones de jubilación, como hemos comentado en el inicio del texto. En las pensiones de viudedad también será relevante el cálculo de las probabilidades de supervivencia, en este caso, no solo para el causante de dicha pensión, sino también para su beneficiario, como persona que cobrará dicha pensión hasta su fallecimiento (Alaminos y Ayuso, 2015; Alaminos, 2017) Remitimos al lector a Ayuso *et al.* (2001) y Ayuso, Bravo y Holzmann (2018) para analizar el cálculo de la esperanza de vida tal y como se ha detallado aquí, con ejemplos numéricos.

## 4. La estimación de la esperanza de vida y su influencia en el cálculo de las pensiones

La inclusión de la esperanza de vida en el cálculo de las pensiones es por tanto fundamental, y parece no tener demasiado sentido cualquier estimación de las necesidades previsionales que no la tenga en cuenta. Como decíamos, es un indicador necesario tanto en términos de sostenibilidad y suficiencia de las prestaciones, como en términos de equidad, si lo que pretendemos es eliminar ineficiencias de nuestro sistema a la hora de tratar a los pensionistas, actuales y futuros, en términos de igualdad.

### *¿Cómo valorar la influencia de la esperanza de vida en términos de sostenibilidad y suficiencia?*

Hablar de sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones implica hablar de una aproximación fundamentalmente presupuestaria, en términos de equilibrio financiero, es decir, que los ingresos por pensiones equivalgan al gasto por pensiones en el corto, medio y largo plazo. Y aunque en los ingresos por pensiones también intervienen las probabilidades de vida

<sup>7</sup> IPC, IRP...

de los cotizantes, es en el nivel de gasto, o en el pago de las prestaciones, donde la influencia es más acusada. En la fase de acumulación, las probabilidades de supervivencia se refieren a individuos en edad laboral y, por tanto, con valores muy elevados, cercanos a la unidad. En esta fase, de ingresos en el sistema, goza de mayor relevancia el análisis de otros factores desde un punto de vista económico y de mercado laboral, por la influencia que estos pueden tener en el nivel de cotizaciones. Sin embargo, en el momento de entrada en jubilación (momento de cálculo de la pensión inicial) y, sobre todo, en la fase de desacumulación, sí que necesitamos disponer de adecuadas estimaciones de las previsiones de gasto que intervienen en la fórmula de equilibrio presupuestario; y en ese cálculo resulta necesario conocer no solo la pensión que habrá que pagar a cada pensionista, sino también el tiempo que habrá que hacerlo. Todo ello quedará además reflejado en el concepto de suficiencia, en términos de valorar la capacidad de las pensiones para garantizar una vida digna de las personas.

### *¿Cómo valorar la influencia de la esperanza de vida en términos de equidad?*

Hablar de equidad implica hablar de igualdad, y cuando nos movemos en el ámbito de las pensiones, implica hablar de un doble enfoque ya trabajado extensamente en trabajos previos (Ayuso, Bravo y Holzmann, 2017a y b): equidad intergeneracional y equidad intrageneracional. La primera de las aproximaciones es muy conocida en nuestro país a partir de la reforma de pensiones de 2013, y de hecho ha sido uno de los criterios fundamentales usados en las reformas de pensiones llevadas a cabo en diferentes países (Portugal, Finlandia, Dinamarca, entre otros). Se trata de definir los conocidos como factores de equidad (en España, conocido como factor de sostenibilidad) y que buscan corregir las pensiones iniciales (es común aplicarlos solo en el momento inicial, de cálculo de la pensión de entrada en el sistema) mediante cocientes que incorporen la progresiva reducción de las probabilidades de fallecimiento, o el aumento de la longevidad en edades avanzadas. En el caso, por ejemplo, del factor diseñado para España en la reforma de 2013 para el periodo 2019 a 2023, la expresión relaciona por cociente la esperanza de vida para una persona de 67 años en 2012 y en 2017, proponiéndose revisiones quinquenales, incorporando de este modo un coeficiente (reductor) de la pensión inicial que compense las diferencias para personas de la misma edad (67 años) y mismo historial laboral, para las que cabe esperar un diferente número medio de años de vida a partir de la jubilación como consecuencia del aumento de la longevidad (y por tanto una riqueza por pensiones diferente, a pesar de haber contribuido del mismo modo al sistema).

Hablar de equidad intrageneracional implica hablar de un enfoque alternativo en el que se persigue que personas que pertenecen a la misma generación se vean igual tratadas en términos previsionales, evitando diferencias por determinados factores como pueden ser el sexo, el estado civil, el nivel de renta o el nivel de educación, entre otros (Ayuso, Bravo y Holzmann, 2017a y b; Alaminos y Ayuso, 2019).

Tanto en el cálculo de la equidad actuarial intergeneracional como la intrageneracional resulta, por tanto, fundamental la incorporación de las esperanzas de vida. La estimación de

dichas esperanzas cobra una gran relevancia, siendo necesario cuantificar las diferencias que pueden obtenerse en base a las metodologías aplicadas en su obtención. Veamos a continuación las diferencias entre usar esperanzas de vida periodo, habitualmente calculadas por los institutos oficiales de estadística, y las derivadas de utilizar metodologías estocásticas, asociadas a la obtención de esperanzas de vida cohorte o generacionales, que recogen de forma más precisa los avances que se han ido produciendo en la longevidad de las poblaciones.

#### *4.1. Esperanzas de vida periodo versus esperanzas de vida cohorte: ¿qué es mejor en pensiones?*

Las desviaciones en el cálculo de la esperanza de vida tienen una relevancia fundamental en el ámbito de las pensiones. Si las personas acaban viviendo más de lo inicialmente estimado las previsiones sobre las necesidades de cobertura no serán las adecuadas. Es más, la mayoría de las reformas realizadas en los últimos años en este ámbito en los diferentes países han tenido como uno de los ejes fundamentales la medición del riesgo demográfico, de forma que, estimaciones incorrectas del número esperado de años de vida a partir de la jubilación pueden derivar en que dichas reformas no sean suficientes para garantizar la sostenibilidad de los sistemas previsionales, o no respondan a los objetivos para las que fueron realizadas. Como decíamos al principio de este trabajo, los países han usado las esperanzas de vida de sus poblaciones para definir factores de sostenibilidad, para seleccionar la edad óptima de jubilación, para decidir el número de años a cotizar para cobrar una pensión completa o para diseñar el sistema de penalizaciones y bonificaciones en caso de jubilaciones anticipadas o pospuestas, entre otros. Ni que decir tiene que errores de estimación en este indicador biométrico afectarán a las decisiones tomadas.

Tradicionalmente, y como avanzábamos en páginas anteriores, las dos aproximaciones metodológicas usadas para estimar la esperanza de vida de una población a diferentes edades, ha recaído en el uso de dos métodos: el uso de tablas de vida periodo y el uso de tablas de vida cohorte. Una tabla de vida es un registro en el que se recogen las probabilidades anuales de supervivencia y de mortalidad para la población de diferente edad  $x$ , desde el recién nacido (edad 0) hasta el infinito actuarial o última edad de la tabla (edad  $w$ ), entendida esta edad como aquella en la que la probabilidad anual de supervivencia es 0, o de forma complementaria, aquella en la que la probabilidad de fallecimiento es máxima e igual a 1.

Las tablas de vida periodo, usadas de forma generalizada en las reformas de los sistemas de pensiones en los diferentes países, llevan asociadas el uso de metodologías de cálculo más sencillas. En su construcción, las tasas de supervivencia/mortalidad a diferentes edades se estiman a partir del promedio de las tasas calculadas para las mismas en diferentes años (por ejemplo, el promedio de tres o cinco años), para todas las generaciones conjuntamente. Este proceso no incorpora en el cálculo de proyecciones las tendencias observadas para el fenómeno de la mortalidad en periodos largos de tiempo. Las tablas de vida cohorte, por el contrario, incorporan en el proceso de cálculo la mejora esperada en mortalidad específica para cada una



de las cohortes o generaciones, estimando su impacto esperado en las tasas de mortalidad y esperanza de vida por edades para grupos poblacionales nacidos en diferentes momentos del tiempo. Todo ello, habitualmente diferenciando por sexo (por el diferente comportamiento observado en hombres y mujeres) aunque después su uso se haga en numerosas ocasiones de forma unisex, por las exigencias normativas de aplicación reguladas a nivel europeo, y las propias normativas en el ámbito de las pensiones de cada país.

La aproximación cohorte es notablemente más compleja a nivel metodológico y requiere el establecimiento de diferentes hipótesis que a veces son cuestionadas (por ejemplo, cuando se establece que los patrones de mejora de mortalidad observados en el pasado se mantendrán en el futuro), por lo que su uso a nivel oficial es menos frecuente. No obstante, a nivel técnico permiten incorporar de forma más precisa el comportamiento observado en la supervivencia y mortalidad de las poblaciones a lo largo del tiempo. El hecho de incorporar estimaciones sobre las tendencias en mortalidad puede convertir a las tablas cohorte en más adecuadas cuando el objetivo es realizar proyecciones a medio/largo plazo de las necesidades de cobertura, como ocurre en el caso de las pensiones, tanto a nivel público, como a nivel privado, desde el punto de vista de los sistemas individuales previsionales de ahorro.

Siendo más frecuente, como hemos comentado, el uso de esperanzas de vida periodo en el ámbito de las pensiones, ¿cuál es la desviación esperada respecto al uso de las esperanzas de vida cohorte<sup>8</sup>?

Ayuso, Bravo y Holzmann (2020) definen el *gap* entre esperanzas de vida,  $\bar{e}_x^{Gap}(t)$ , como la diferencia entre las esperanzas de vida cohorte y periodo para cada edad  $x$  en el periodo  $t$   $\bar{e}_x^C(t)$  y  $\bar{e}_x^P(t)$ , de la forma:

$$\bar{e}_x^{Gap}(t) = \bar{e}_x^C(t) - \bar{e}_x^P(t), \quad (3)$$

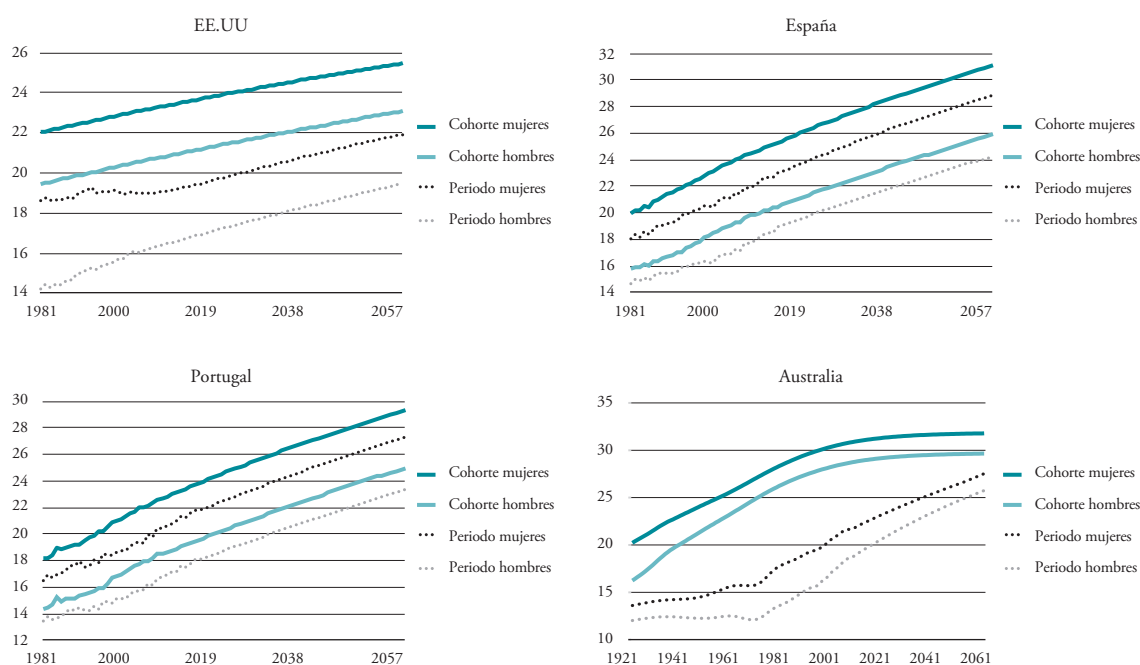
donde el tamaño del *gap* (en años de vida) expresa en cuanto difiere la esperanza de vida periodo para una persona de edad  $x$  en  $t$  de la esperanza de vida de la cohorte que alcanza dicha edad  $x$  en dicho momento  $t$ . En todas aquellas poblaciones en las que se hayan producido mejoras en la mortalidad, la esperanza de vida cohorte será mayor (menores tasas de mortalidad estimadas y por tanto mayores esperanzas de vida), y por tanto el *gap* será positivo, reflejando el extra en años esperados de vida que las estimaciones periodo no son capaces de recoger. Ni que decir tiene que si el *gap* es positivo, todos aquellos cálculos realizados en base a esperanzas de vida periodo estarán infraestimados, viviendo las personas un número de años superior al inicialmente previsto, con clara influencia en el periodo de desacumulación de las pensiones.

La estimación de las esperanzas de vida periodo y cohorte en un momento del tiempo depende de las probabilidades de supervivencia observadas en el pasado y de las proyecciones

<sup>8</sup> Más realistas, desde nuestro punto de vista.

realizadas en base a diferentes aproximaciones. En el caso de las estimaciones por cohorte, en los últimos años ha proliferado el uso de métodos estocásticos de mortalidad que tienen en cuenta tres dimensiones: la edad, el periodo y la cohorte o generación (año de nacimiento). Desde el modelo tradicional propuesto por Lee-Carter (1992) son numerosos los autores que han propuesto variantes con el objetivo de generar resultados más robustos y mejorar la calidad del ajuste y la capacidad predictiva de las especificaciones<sup>9</sup>. Ayuso, Bravo y Holzmann (2020) proponen el modelo *Lee-Carter log-bilinear* bajo una especificación de Poisson<sup>10</sup> para estimar la esperanza de vida cohorte a los 65 años en un conjunto de países comparando además los resultados con la esperanza de vida periodo, midiendo el *gap* existente. En la Figura 1 se presentan los resultados obtenidos para un conjunto de 4 países, entre los que se encuentra España.

**Figura 1. Esperanzas de vida periodo y cohorte a los 65 años de edad por sexo (1980-2060)**



Fuente: AYUSO, BRAVO y HOLZMANN (2020).

Nota: la figura para Australia se ha obtenido directamente de Productivity Commission (2013: 49).

<sup>9</sup> Ver, solo a modo de ejemplo, LEE y MILLER (2001); BOOTH, MAINDONALD y SMITH (2002); BROUHNS, DENUIT y VERMUNT (2002A y b), CURRIE, DURBAN y EILERS (2004), CAIRNS, BLAKE y DOWD (2006), HYNDMAN y ULLAH (2007), BRAVO (2007), BOOTH y TICKLE (2008), CURRIE (2016) y BLAKE *et al.* (2017).

<sup>10</sup> En un reciente trabajo (BRAVO, AYUSO, HOLZMANN y PALMER, 2020) proponemos una combinación de diferentes modelos estocásticos para calcular el *gap* entre esperanzas de vida en 42 países de la OCDE.

Los años esperados de vida para personas de 65 años de edad obtenidos con ambas aproximaciones, periodo y cohorte, en tres momentos diferentes del tiempo, y el *gap* correspondiente diferenciando por sexo, aparece en la Tabla 1. En la misma podemos observar cómo las mejoras en la mortalidad producidas en estos países, primero con la reducción de la mortalidad infantil, y actualmente con un claro aumento de la longevidad para las personas de edad más avanzada, quedan reflejadas en las tendencias proyectadas para las esperanzas de vida cohorte, con valores notablemente superiores a los proyectados para las esperanzas de vida periodo<sup>11</sup>.

**Tabla 1. Esperanzas de vida periodo y cohorte a los 65 años, por sexo, y *gap* entre esperanzas según fórmula (3)**

	1981			2010			2060		
	Periodo	Cohorte	$\bar{e}_{65}^{Gap}$	Periodo	Cohorte	$\bar{e}_{65}^{Gap}$	Periodo	Cohorte	$\bar{e}_{65}^{Gap}$
<b>Hombres</b>									
Estados Unidos	14,24	19,43	5,19	16,55	20,91	4,36	19,45	23,08	3,63
Australia	14,15	26,05	11,90	19,10	28,40	9,30	25,80	29,80	4,00
<b>España</b>	14,66	15,82	1,16	18,41	20,12	1,71	24,25	25,88	1,63
Portugal	13,40	16,46	3,06	17,21	18,90	1,69	23,34	24,96	1,62
<b>Mujeres</b>									
Estados Unidos	18,58	22,02	3,44	19,16	23,43	4,27	21,93	25,48	3,55
Australia	18,10	28,50	10,40	22,10	31,10	9,00	28,35	32,30	3,95
<b>España</b>	17,99	19,99	2,00	22,61	24,86	2,25	28,89	31,10	2,21
Portugal	14,37	18,16	3,79	20,95	23,13	2,18	27,28	29,34	2,06

Fuente: AYUSO, BRAVO y HOLZMANN (2020) en base a: Estados Unidos (Life Tables for the United States Social Security Area 1900–2100); Australia (PCPOP and ABS 2008, Australian Historical Population Statistics, Cat. No. 3105.0.65.001; y ABS [various issues], Life Tables, States, Territories and Australia, Cat. No. 3302055001DO001); España (esperanzas de vida periodo: Instituto Nacional de Estadística [INE]; esperanzas de vida cohorte: estimación de los autores); Portugal (esperanzas de vida periodo: Instituto Nacional de Estadística [INE]; esperanzas de vida cohorte: estimación de los autores);  $\bar{e}_{65}^{Gap}$  (cálculo de los autores). Todos los valores están expresados en años.

Los resultados para el caso de España evidencian un *gap* entre esperanzas de vida periodo y cohorte que ha ido aumentando a lo largo del tiempo. Aunque la infraestimación producida por el uso de esperanzas de vida periodo es inferior a la observada en otros países como Portugal, hablaríamos de desviaciones prácticamente de 1,7 años en el caso de los hombres, y de 2,3 años en el caso de las mujeres.

El *gap* obtenido nos estaría indicando que los valores de las esperanzas de vida utilizados en las sucesivas reformas de pensiones podrían estar infraestimados, con periodos estimados para la fase de desacumulación (fase de cobro de las pensiones, desde la entrada en jubilación)

<sup>11</sup> Calculadas estas últimas, como hemos comentado en páginas anteriores, sin corregir por los cambios que en las tasas de mortalidad a las diferentes edades se han ido observando para las diferentes generaciones.

superiores a los inicialmente considerados. Es un resultado importante a tener en cuenta, por la relevancia que puede tener en los sistemas previsionales a medio y largo plazo (Bravo, Ayuso, Holzmann y Palmer, 2020). Veamos a continuación cómo influirá el *gap* estimado entre esperanzas de vida periodo y cohorte en la riqueza esperada por pensiones para un individuo que accede a la jubilación a los 65 años de edad.

#### 4.2. Influencia del *gap* entre esperanzas de vida periodo y cohorte en el valor esperado por pensiones

Como ya sabemos, la interpretación económica del *gap* entre esperanzas de vida puede realizarse a partir del concepto de riqueza por pensión  $RP$  analizado con detalle en Ayuso, Bravo y Holzmann (2017a) y que representa el valor actual del monto total por pensiones de jubilación que una persona que se jubila a los 65 años cobrará hasta su fallecimiento. Se trata de un cálculo actuarial que incorpora, como veíamos en la fórmula (1) las probabilidades temporales de supervivencia recogidas en la esperanza de vida, de forma que la riqueza por pensión a la edad de jubilación es la pensión inicial multiplicada por la esperanza de vida:

$$RP_{65}(t) = b_{65}(t) \cdot \bar{e}_{65}(t). \quad (4)$$

Si el sistema de pensiones fuese actuarialmente justo, el volumen de contribuciones de la persona a lo largo de su vida activa deberá ser equivalente al volumen de prestaciones que recibirá desde el momento de su jubilación, y por tanto,

$$b_{65}(t) = AK_{65}(t) / \bar{e}_{65}(t) \quad (5)$$

donde  $AK_{65}(t)$  representaría las contribuciones acumuladas correspondientes a la persona analizada hasta la edad de jubilación, y  $b_{65}(t)$  la correspondiente pensión inicial a la edad de jubilación. Si en el cálculo introducimos el correspondiente *gap* estimado, tendremos que la variación en la riqueza por pensión estimada vendrá dada por:

$$\Delta RP_{65}(t) = b_{65}(t) \cdot \bar{e}_{65}^{Gap}(t) = b_{65}(t) \cdot (\bar{e}_{65}^C(t) - \bar{e}_{65}^P(t)). \quad (6)$$

De forma que si la pensión inicial se calcula utilizando la esperanza de vida periodo, las personas que se jubilen en ese momento percibirán un «subsidio» equivalente a

$$\text{Tasa de subsidio} = \frac{RP_{65}[CLE]}{RP_{65}[PLE]} - 1 = \frac{\left(\frac{AK_{65}}{\bar{e}_{65}^P}\right) \bar{e}_{65}^C}{\left(\frac{AK_{65}}{\bar{e}_{65}^P}\right) \bar{e}_{65}^P} - 1 = \frac{\bar{e}_{65}^C}{\bar{e}_{65}^P} - 1 \quad (7)$$

con CLE y PLE, las esperanzas de vida cohorte y periodo, respectivamente, indicando cómo debería aumentar el volumen de contribuciones para hacer frente al mismo pago de pensiones estimado con las esperanzas de vida periodo. Los resultados obtenidos para los países analizados tal y como aparecen en Ayuso, Bravo y Holzmann (2020) aparecen en la Tabla 2, donde se pone de manifiesto que en países como el nuestro la infraestimación en la esperanza de vida puede suponer una inequidad entre generaciones, con pensiones subsidiadas por las generaciones en activo a tasas superiores de las que se derivarían del uso de esperanzas de vida generacionales, o con necesidades presupuestarias para pensiones superiores a las inicialmente estimadas. En aquellos países como España en los que la longevidad es ya muy elevada, cabe esperar menores diferencias entre las estimaciones obtenidas por métodos periodo y cohorte, por el menor espacio temporal que queda en relación a aumentos futuros en la supervivencia humana (suponiendo un límite para la misma).

**Tabla 2. Tasa de subsidio implícito derivado de la aplicación de esperanzas de vida periodo en lugar de esperanzas de vida cohorte a la edad de 65 años, por sexo**

	1981	2010	2060
<b>Hombres</b>			
Estados Unidos	36,4 %	26,3 %	18,7 %
Australia	84,1 %	48,7 %	15,5 %
España	7,9 %	9,3 %	6,7 %
Portugal	22,8 %	9,8 %	6,9 %
<b>Mujeres</b>			
Estados Unidos	18,5 %	22,3 %	16,2 %
Australia	57,5 %	40,7 %	13,9 %
España	11,1 %	10,0 %	7,6 %
Portugal	26,4 %	10,4 %	7,6 %

Fuente: AYUSO, BRAVO y HOLZMANN (2020).

## 5. Conclusiones

En las reformas de pensiones realizadas en numerosos países en las dos últimas décadas el uso de la esperanza de vida a la edad de jubilación ha cobrado una relevancia fundamental. De hecho, desde un punto de vista lógico, parece no tener justificación diseñar sistemas de pensiones que no tengan en cuenta en el cálculo el número de años que la persona vivirá y por tanto cobrará prestación, más si tenemos en cuenta el aumento sostenido de la longevidad que viene produciéndose, y el hecho de hablar de pagos vitalicios, es decir, hasta la muerte del beneficiario (en el caso de las pensiones de jubilación), o de su superviviente (en el caso de las pensiones de supervivencia, como la pensión de viudedad).

Desde un punto de vista de equidad entre generaciones, gana total sentido la definición de factores de sostenibilidad que tengan en cuenta este bienvenido aumento de la supervivencia, sobre todo, si hablamos de personas o colectivos que se han comportado de forma análoga en términos de cotizaciones al sistema, pero para los que se espera un número de años de vida diferente a partir de la jubilación, simplemente por haber nacido en diferentes años, y verse afectados, por tanto, por una mayor o menor longevidad. Son los avances sanitarios los que aparecen como principal causa justificativa de ese aumento en la esperanza de vida en las poblaciones, también en nuestros mayores, claro reflejo de sociedades desarrolladas y en evolución, y para que las personas sean tratadas de forma igualitaria se necesitan mecanismos correctores que ajusten por las diferencias de mortalidad por edades en los diferentes momentos del tiempo.

Un rediseño óptimo de un sistema de pensiones debe tener entre sus objetivos la corrección de las distorsiones redistributivas y la reducción de las necesidades presupuestarias no cubiertas con su sistema de financiación (cotizaciones u otros). En un sistema como el español, de prestación definida, esto se consigue entre otros factores si los derechos acumulados por los futuros pensionistas se convierten en el momento de entrada en jubilación en rentas (prestaciones-pensiones) basadas en las probabilidades de supervivencia desde la edad de jubilación. Y el cálculo de estas probabilidades requieren del cálculo de proyecciones para las que se cometa el menor error posible, es decir, tratando de eliminar (o reducir al máximo) los sesgos inferenciales. Traducido al cálculo de esperanzas de vida, que la diferencia entre lo predicho y lo observado tienda a cero. Y es en ese sentido que el cálculo de las esperanzas de vida cohorte, que incorporan de forma sistemática en su cálculo las mejoras de supervivencia que se vienen produciendo, cobran su máximo sentido.

El *gap* entre las esperanzas de vida periodo y cohorte afecta tanto a la fase de acumulación, como a la fase de desacumulación y al momento de cálculo de la pensión de entrada en el sistema, en la edad de jubilación. A modo de ejemplo, el cálculo de la edad óptima legal de jubilación se verá afectado si el número medio que se espera vivan las personas desde que se jubilan es superior al inicialmente estimado (Bravo, Ayuso, Holzmann y Palmer, 2021). Igualmente se verá afectada la selección del número de años cotizados a tener en cuenta en el cálculo de la pensión, o el diseño de políticas relacionadas con el alargamiento de la vida laboral (y la penalización de las jubilaciones anticipadas), entre otros efectos.

Nuestro sistema de pensiones no puede obviar el comportamiento de la esperanza de vida de la población al alcanzar la edad de jubilación y su evolución en el tiempo. Todo ello ha de estar presente en el cálculo de proyecciones para garantizar la cobertura de las prestaciones en el corto, medio y largo plazo. Es por ello que la modelización actuarial ha de estar presente en su diseño y estructuración.

## Referencias bibliográficas

- ALAMINOS, E. (2017): *Heterogeneidad en la mortalidad y su impacto en el Estado de Bienestar: pensiones y dependencia*. Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona.
- ALAMINOS, E. y AYUSO, M. (2019): «Marital status, gender, mortality, and pensions: the disadvantages of being single in old age»; en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (165); pp. 3-24 (también disponible en castellano).
- ALAMINOS, E. y AYUSO, M. (2015): «Una estimación actuarial del coste individual de las pensiones de jubilación y viudedad: concurrencia de pensiones del sistema de la Seguridad Social español»; en *Estudios de Economía Aplicada* 33 (3); pp. 817-838 (trabajo ganador del Premio Bernardo Pena 2015).
- AYUSO, M.; BRAVO, J. M. y HOLZMANN, R. (2017a): «On the heterogeneity in longevity among socioeconomic groups: Scope, trends, and implications for Earnings-Related Pension Schemes»; en *Global Journal of Human Social Sciences-Economic* 17(1); pp. 31-57.
- AYUSO, M.; BRAVO, J. M. y HOLZMANN, R. (2017b): «Addressing longevity heterogeneity in pension scheme design»; en *Journal of Finance and Economics* 6(1); pp. 1-21.
- AYUSO, M.; BRAVO, J. M. y HOLZMANN, R. (2018). Getting life expectancy estimates right for pension policy: period versus cohort approach. IZA Discussion Papers Series n.11512.
- AYUSO, M.; BRAVO, J. M. y HOLZMANN, R. (2020): «Getting life expectancy estimates right for pension policy: Period versus Cohort Approach»; en *Journal of Pension Economics and Finance*; pp. 1-20.
- AYUSO, M.; CORRALES, H.; GUILLÉN, M.; PÉREZ-MARÍN, A. M. y ROJO, J. L. (2001): *Estadística actuarial vida*. Barcelona, Ediciones UB (2.ª edición: 2006).
- BLAKE, D.; EL KAROUI, N.; LOISEL, S. y MACMIN, R. (2017): «Longevity risk and capital markets: The 2015–16 Update»; en *Insurance: Mathematics and Economics*.
- BOOTH, H.; MAINDONALD, J. y SMITH, L. (2002): «Applying Lee-Carter under conditions of variable mortality decline»; en *Population Studies* 56(3); pp. 325-336.
- BOOTH, H. y TICKLE, L. (2008): «Mortality modelling and forecasting: A review of methods»; en *Annals of Actuarial Science* 3(1-2); pp. 3-43.
- BRAVO, J. M. (2007): *Period and prospective life tables: Stochastic models, actuarial applications and longevity risk hedging*. Tesis Doctoral, Universidad de Évora.
- BRAVO, J. M.; AYUSO, M.; HOLZMANN, R. y PALMER, E. (2020): «Addressing the life expectancy gap in pension policy»; en *Insurance: Mathematics and Economics* (aceptado, en prensa).

- BRAVO, J. M.; AYUSO, M.; HOLZMANN, R. y PALMER, E. (2021): "Linking retirement age and pension benefits to life expectancy: Coping with the gap in fair way across generations". Preprint (trabajo en curso).
- BROUHNS, N.; DENUIT, M. y VERMUNT, J. (2002a): «A Poisson Log-Bilinear regression approach to the construction of Projected Life Tables»; en *Insurance: Mathematics and Economics* (31); pp. 373-393.
- BROUHNS, N.; DENUIT, M. y VERMUNT, J. (2002b): «Measuring the longevity risk in mortality projections»; en *Bulletin of the Swiss Association of Actuaries*; pp. 105-130.
- CAIRNS, A.; BLAKE, D. y DOWD, K. (2006): «A Two-Factor Model for stochastic mortality with parameter uncertainty: Theory and calibration»; en *The Journal of Risk and Insurance* 73(4); pp. 687-718.
- CURRIE, I. (2016): «On fitting Generalized Linear and Non-Linear models of mortality»; en *Scandinavian Actuarial Journal* (4); pp. 356-383.
- CURRIE, I.; DURBAN, M. y EILERS, P. (2004): «Smoothing and forecasting mortality rates»; en *Statistical Modelling* (4); pp. 279-298.
- HYNDMAN, R. y ULLAH, S. (2007): «Robust forecasting of mortality and fertility rates: A Functional Data Approach»; en *Computational Statistics & Data Analysis* (51); pp. 4942-4956.
- LEE, R. y CARTER, L. (1992): «Modeling and forecasting U.S. mortality»; en *Journal of the American Statistical Association* 87(419); pp. 659-671.
- LEE, R. y MILLER, T. (2001): «Evaluating the performance of the Lee-Carter method for forecasting mortality»; en *Demography* 38(4); pp. 537-549.
- OECD (2017): *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*. OECD, París.
- PITACCO, E.; DENUIT, M.; HABERMAN, S. y OLIVIERI, A. (2009): *Modelling longevity dynamics for pensions and annuity business*. Oxford University Press.
- WHITEHOUSE, E. (2007): «Life-expectancy risk and pensions: Who bears the burden?». OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 60. OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/060025254440>





# ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL INFORME DEL PACTO DE TOLEDO Y LOS PLANES DEL GOBIERNO EN MATERIA DE PENSIONES

Ángel de la Fuente<sup>a, c</sup>, Miguel Ángel García Díaz<sup>b</sup> y Alfonso R. Sánchez Martín<sup>c</sup>

<sup>a</sup>FEDEA, <sup>b</sup>URJC e <sup>c</sup>IAE-CSIC

## Resumen

El reciente informe de la Comisión del Pacto de Toledo y el proyecto de Presupuestos Generales del Estado de 2021 marcan el inicio de una reforma del sistema público de pensiones que desmantela los mecanismos de control automático del crecimiento del gasto que constituían el núcleo de su antecesora. Este giro de timón se justifica en parte mediante un diagnóstico voluntariosamente optimista de la situación financiera actual y de las perspectivas futuras de nuestro sistema público de pensiones contributivas y/o de la capacidad del Estado para inyectar los recursos adicionales que pudieran ser necesarios para mantener el sistema actual sin grandes cambios. En el presente artículo se cuestionan estas conclusiones y se aboga por una política de pensiones más cauta que la que está planteando el Gobierno.

## Abstract

*The recent report from the Toledo Pact Commission and the Central Government Budget Bill for 2021 mark the start of a reform of the public pensions system that dismantles the automatic control mechanisms on expenditure growth that lay at the heart of its predecessor. This change of direction is partly justified by a well-intentioned and optimistic diagnosis of the existing financial situation and of the future prospects for our contributory public pension system and/or the capacity of the State to inject additional funds that may be needed to maintain the current system without major changes. This article questions these conclusions and calls for a more cautious pension policy than the one being proposed by the government.*

## 1. Introducción

En noviembre de 2020, el Congreso de los Diputados aprobó por una amplia mayoría el Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo (BOCG, 2020a). En este documento se incluyen una serie de recomendaciones que orientarán, sin duda, una próxima reforma del sistema público de pensiones en la que el Gobierno ya ha empezado a trabajar. Un documento complementario de considerable interés es la comparecencia del titular del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM), José Luis Escrivá, ante la Comisión del Pacto de Toledo (BOCG, 2020b y MISSM, 2020), en la que se esbozan las líneas de actuación que el Gobierno propone en este ámbito, algunas de las cuales ya han empezado a concretarse en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado (MH, 2021) en el momento de escribir estas líneas.

Como veremos en la sección 2 de este trabajo, la Comisión del Pacto de Toledo y el Gobierno comparten un diagnóstico francamente optimista e intencionadamente tranquilizador de la situación actual y perspectivas futuras de nuestro sistema público de pensiones. En su opinión, el actual déficit de la Seguridad Social se debe por entero a que el sistema soporta una larga serie de gastos impropios que debería sufragar el Estado y debe verse por tanto como el resultado accidental de una mala contabilización y no como un indicio de la existencia de problemas de sostenibilidad. Mirando hacia delante, el Gobierno considera que España está en condiciones de absorber sin excesivos problemas el incremento del gasto en pensiones derivado del envejecimiento de la población porque, a su entender, partimos de una posición más favorable que la de los países de nuestro entorno. Apoyándose en estas premisas, tanto el Gobierno como la Comisión parlamentaria apuestan por un cambio de política que supone eliminar al menos parte de las restricciones al crecimiento del gasto en pensiones que se introdujeron en la reforma de 2013, fiando su financiación a un incremento de las aportaciones del Estado.

En el resto del documento se cuestionan las premisas básicas del análisis del Gobierno y el Pacto de Toledo y se aboga por una política de pensiones que preste más atención al control del gasto. En la sección 3 argumentamos que los gastos realmente impropios que el sistema contributivo de pensiones soporta en la actualidad ascienden en el mejor de los casos a unos 4.700 millones de euros, lo que supone menos de una cuarta parte del déficit previsto. Sí habría, por tanto, motivos para preocuparse por la viabilidad actual del sistema de pensiones, y la estrategia de «saneamiento» que propone el Gobierno puede ser contraproducente porque supone trasladar un problema real a otro sitio donde será más difícil abordarlo. En la sección 4 se analiza la situación relativa de España dentro de la Unión Europea en términos de gasto público en pensiones con conclusiones muy distintas a las del Gobierno. Cuando se controla por el nivel de envejecimiento de la población, nuestro nivel de gasto está casi dos puntos de PIB por encima de la media europea porque nuestras pensiones están entre las más elevadas de la UE en relación con nuestros salarios.

Ambos ejercicios, por tanto, apuntan a que haríamos bien en preocuparnos por la sostenibilidad de nuestro sistema contributivo de pensiones. Los motivos para la preocupación, además, tenderán a agravarse durante las próximas décadas debido al rápido proceso de envejecimiento en el que estamos inmersos. Apoyándonos en algunos trabajos previos, en la sección 5 presentamos algunas proyecciones (pre-covid) de la evolución a largo plazo de los ingresos y gastos del sistema contributivo de pensiones si seguimos las líneas de actuación que plantea el Gobierno con el apoyo del Pacto de Toledo, trabajando con hipótesis optimistas sobre la evolución del empleo y otros factores y bajo dos escenarios inmigratorios que intentan acotar el rango plausible de posibilidades. Incluso en el escenario migratorio más favorable, las proyecciones apuntan a un crecimiento significativo del déficit del sistema contributivo de pensiones durante las próximas décadas que pondrá una presión considerable sobre el resto de nuestras cuentas públicas. Si a esto le añadimos el impacto de la covid sobre nuestro PIB, *stock* de deuda, ingresos tributarios y necesidades de gasto público, resulta difícil evitar la conclusión de que necesitaríamos prestar más atención al control del gasto en pensiones de lo que el Gobierno propone. Como se discute en la sección 6, su apuesta en este sentido se centra en la

mejora de los incentivos para prolongar las carreras laborales. Aunque las propuestas en este ámbito nos parecen en muchos casos positivas, resulta muy dudoso que puedan ser suficientes para mantener el crecimiento del gasto en pensiones en niveles asumibles.

El trabajo concluye con la reflexión de que el mejor punto de partida para el diseño de una política razonable de pensiones sería el reconocimiento expreso de que nuestro sistema tiene problemas de sostenibilidad porque ofrece prestaciones por encima de las que puede pagar con los recursos de los que dispone ahora y dispondrá previsiblemente en el futuro. El Gobierno pretende resolver el problema ofreciendo un cheque en blanco con cargo a la Administración General del Estado, pero nos tememos que eso solo creará las condiciones para que el desajuste siga creciendo hasta convertirse en inasumible y mientras tanto podría dejar poco espacio para otras prioridades. Nuestras propuestas apuntarían a una alternativa seguramente menos popular pero más efectiva, que comportaría: i) buscar un equilibrio razonable entre el gasto en pensiones y otras prioridades; e ii) ir acercándonos a ese objetivo mediante una combinación de medidas de ingreso y de control del gasto que aseguren la viabilidad del sistema público de pensiones y un reparto equilibrado entre todos del coste de los ajustes necesarios.

## 2. El informe del Pacto de Toledo y las propuestas del Gobierno

Tanto en el Informe de la Comisión del Pacto de Toledo (especialmente en la recomendación 1) como en la presentación del ministro se argumenta que el actual déficit de la Seguridad Social se debe fundamentalmente a que el sistema continúa haciéndose cargo de una serie de *gastos impropios* que, por no tratarse de prestaciones contributivas, deberían financiarse con transferencias del Estado en vez de con cotizaciones sociales. Según los cálculos del MISSM con proyecciones para 2023, estas partidas ascenderían a casi 23.000 millones de euros frente a una previsión de déficit de algo más de 20.000 millones. Así pues, estaríamos ante un problema de «mala contabilización» y no ante un déficit real que podría reflejar un auténtico problema de sostenibilidad del sistema público de pensiones contributivas (MISSM, 2020; p. 7).

Los documentos de la Comisión y del Gobierno reconocen que en las próximas décadas existirá una presión al alza sobre el gasto en pensiones como resultado del envejecimiento de la población y en particular de la jubilación de los *baby-boomers*. Argumentan, sin embargo, que esta presión resultará asumible sin grandes dificultades. Esto sería así porque España parte de una situación relativamente buena en comparación con otros países de nuestro entorno, caracterizada entre otras cosas por un nivel inicial relativamente bajo de gasto en pensiones. De acuerdo con los datos que se ofrecen en estos documentos, este indicador se situaría en la actualidad en torno al 11 % del PIB, punto y medio por debajo de la media de un grupo de países de la UE que se utiliza como referencia (BOCG, 2020b; p.5 y MISSM, 2020; p. 11)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sin embargo, a esta cantidad habría que añadirle algo más de un punto adicional de gasto en pensiones de funcionarios acogidos al régimen de clases pasivas, por lo que no está claro si la comparación con el resto de los países es homogénea.

En coherencia con este diagnóstico, entre las principales recomendaciones para la reforma destaca la necesidad de restablecer en pocos años el equilibrio financiero del sistema de Seguridad Social mediante la aportación de recursos adicionales por parte del Estado (recomendaciones 0, 1 y 6) que se destinarían a financiar los supuestos gastos impropios del sistema. Otra de las prioridades será el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones una vez causadas (recomendación 2), garantizándose por ley su actualización anual en base al IPC observado. En cuanto al control del crecimiento del gasto, se mantiene el calendario de cambios paramétricos graduales en el cálculo de la pensión establecido en la reforma de 2011<sup>2</sup>, contemplándose la posibilidad de introducir cambios adicionales en el futuro si fuera necesario, por ejemplo, en relación con el período de cómputo de la pensión o los años de cotización necesarios para llegar al 100 % de la base reguladora (recomendación 5). Dentro de este ámbito, el énfasis en la propuesta gubernamental se pone fundamentalmente en medidas destinadas a elevar la edad efectiva de jubilación, acercándola a la edad legal mediante la introducción de incentivos para el alargamiento de la vida laboral y desincentivos a la jubilación anticipada (en línea con la recomendación 12). Ni el Informe ni el Gobierno mencionan explícitamente el llamado *factor de sostenibilidad* que ligaría la cuantía inicial de la pensión a la esperanza de vida en la edad legal de jubilación. La entrada en vigor de esta medida estaba prevista inicialmente para 2019 y luego se pospuso como máximo hasta 2023, aunque la experiencia de estos años hace dudar que llegue a ponerse en marcha.

Las dos primeras recomendaciones han comenzado a implementarse en los PGE de 2021. Se prevé aumentar las pensiones contributivas en un 0,9 %, en línea con la previsión de inflación (o de deflactor del PIB) y se introducen casi 14.000 millones de transferencias adicionales del Estado para financiar las reducciones de cuotas de la Seguridad Social que se ofrecen como incentivo al empleo, las prestaciones contributivas por nacimiento y cuidado de menores y «otros conceptos», lo que reduce a la mitad el déficit previsto de la Seguridad Social, aumentando en la misma medida el del Estado.

La Comisión y el Gobierno apuestan también, entre otras cosas, por reforzar el segundo pilar del sistema de pensiones, los planes privados de empleo, posiblemente a expensas del tercero, los planes individuales de pensiones (recomendación 16), y abren la puerta a una futura reforma en profundidad del régimen de autónomos (recomendación 4) y de las pensiones de orfandad y especialmente viudedad para adaptarlas a las cambiantes circunstancias sociales (recomendación 13).

---

<sup>2</sup> La reforma (BOE, 2011) contemplaba tres medidas centrales que comenzaron a implementarse en 2013 de una forma gradual: la elevación de la edad de jubilación de 65 a 67 años, la ampliación de 15 a 25 años del período sobre el que se promedian las bases de cotización para fijar la base reguladora de la pensión y el aumento desde 35 hasta 37 del número de años de cotización exigidos para alcanzar el 100 % de tal base reguladora.

Este artículo se centra en el primer bloque de recomendaciones, que valoraremos en términos de su impacto sobre la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y sobre su equidad intergeneracional. A nuestro entender, las propuestas de reforma que está preparando el Gobierno con el apoyo de la Comisión parlamentaria parten de un diagnóstico excesivamente optimista de la situación actual y perspectivas a medio y largo plazo de nuestro sistema público de pensiones. Ante la situación de rápido envejecimiento poblacional a la que nos enfrentamos y la vuelta a la indexación anual plena de las pensiones al IPC, hay motivos razonables para dudar que las medidas que se proponen para acercar la edad de jubilación efectiva a la legal sean suficientes para garantizar la viabilidad del sistema. Más bien parece que se ha optado por blindar las pensiones ante cualquier riesgo, ignorando los probables costes de esta decisión, lo que podría exigir un incremento muy notable de la presión fiscal sobre determinadas cohortes de trabajadores y/o podría dejarnos sin el margen presupuestario necesario para afrontar otras necesidades sociales.

### 3. ¿Separación de fuentes o blindaje a todo riesgo?

El principio de *separación de fuentes*, que el Pacto de Toledo ha incluido entre sus recomendaciones desde su inicio en 1995, exige que las pensiones y otras prestaciones contributivas de la Seguridad Social se financien básicamente con cotizaciones sociales, y los complementos de mínimos y prestaciones asistenciales se financien con impuestos generales. De esta forma se busca separar la financiación de las prestaciones que responden a un principio de solidaridad, asegurando unas rentas mínimas a aquellas personas que carecen de otros recursos, de las que funcionan más como un seguro, ofreciendo pagos proporcionales a las cuotas satisfechas si se producen determinadas contingencias (enfermedad, jubilación, viudedad, maternidad o paternidad...). Este componente contributivo o de seguro de la Seguridad Social debería en principio autofinanciarse en circunstancias normales, pero no sería justo cargarle además el coste de prestaciones externas que siguen una lógica distinta.

Desde 1996 se ha ido avanzando en la separación de fuentes, de forma que en la actualidad el Estado financia mediante transferencias específicas las pensiones asistenciales y otras prestaciones no contributivas, así como los complementos de mínimos de las pensiones contributivas. La Comisión del Pacto de Toledo y el Gobierno, sin embargo, sostienen que aún queda bastante camino por recorrer. La Tabla 1 muestra las partidas que el MISSM considera gastos «indiscutiblemente impropios» de la Seguridad Social (BOCG, 2020b; p. 6), utilizando proyecciones para el año 2023. Como ya hemos indicado más arriba, el importe total de estas partidas es algo mayor que el déficit previsto de la Seguridad Social en esa fecha, que a su vez puede identificarse básicamente con el del sistema público de pensiones. Así pues, si aceptamos las tesis del Ministerio habría que concluir que, si se hacen bien las cuentas, el sistema público de pensiones tendría en la actualidad un modesto superávit y no habría por tanto motivos para preocuparse de forma inmediata por su sostenibilidad.

**Tabla 1. Gastos supuestamente impropios de la Seguridad Social (estimaciones para 2023)**

Tarifas planas y otras reducciones cotizaciones Seguridad Social	1.818
Coste de rellenar las lagunas para cálculo pensión	788
Subvenciones implícitas a regímenes especiales	1.014
Complemento de maternidad a pensiones	1.082
Prestación contributiva por nacimiento y cuidado de hijos	2.953
Costes de funcionamiento	3.911
Políticas no contributivas de empleo financiadas con cuotas	11.305
<b>Total</b>	<b>22.871</b>

En millones de euros

Fuente: *MISSM (2020), p. 16.*

En nuestra opinión, sin embargo, solo algunas de las partidas que se recogen en la Tabla 1 son realmente gastos impropios de la Seguridad Social. Lo son, desde luego, las dos primeras partidas, seguramente también la tercera y quizás la cuarta, pero no las demás. Parece coherente pagar entre todos, con impuestos generales, los incentivos al empleo o el coste de complementar las pensiones de individuos con lagunas de cotización. Lo mismo cabe decir, seguramente, sobre ciertas especificidades favorables de los regímenes especiales de la Seguridad Social o de los complementos por maternidad, aunque aquí podría quizás argumentarse que estamos ante decisiones compatibles con una lógica contributiva que reflejan circunstancias sectoriales diferentes o reconocen contribuciones al sistema de naturaleza no directamente monetaria. Si seguimos bajando en la lista, sin embargo, no se entiende qué hacen en ella las prestaciones contributivas por nacimiento y cuidado de hijos que, al igual que la jubilación, forman parte explícitamente de las contingencias comunes que cubren las cotizaciones del mismo nombre, o los costes de administración del sistema, que son parte integral de los servicios que este presta a sus beneficiarios y de los que algo más de la mitad corresponden a los gastos sanitarios de las Mutuas Colaboradoras relacionados con la prestación por accidente de trabajo. Finalmente, la última partida no tiene que ver con costes del sistema de Seguridad Social sino con prestaciones del Servicio Público de Empleo y, por lo tanto, no es relevante a efectos de determinar si el sistema contributivo de pensiones tiene o no un déficit «real» en las circunstancias actuales.

Si damos por buenas las primeras cuatro partidas de la Tabla 1, los gastos realmente impropios por los que habría que compensar a la Seguridad Social ascenderían en 2023 a 4.702 millones de euros, lo que supondría un 23 % del déficit previsto para ese año según el Ministerio y un 0,33 % del PIB. Así pues, hacer bien las cuentas reduce en alguna medida el déficit del sistema de pensiones, pero no lo elimina ni mucho menos. Lo que recaudamos con los actuales tipos de cotización (de las cuotas por contingencias comunes) es insuficiente para pagar el componente contributivo de las pensiones vigentes y de otras prestaciones ligadas a las contingencias cubiertas por tales cuotas. Además, hay buenos motivos para pensar que las cosas irán a peor en un futuro próximo. Primero, porque la indexación completa y universal es muy cara y, segundo, porque las perspectivas demográficas apuntan a una situación muy

complicada. Durante los próximos treinta años se prevé que el número de pensiones aumente en un 42 % (de 10,5 a 14,9 millones en 2050<sup>3</sup>) y que la tasa de dependencia se duplique (pasando del 30,2 % al 56,1 % en 2050<sup>4</sup>).

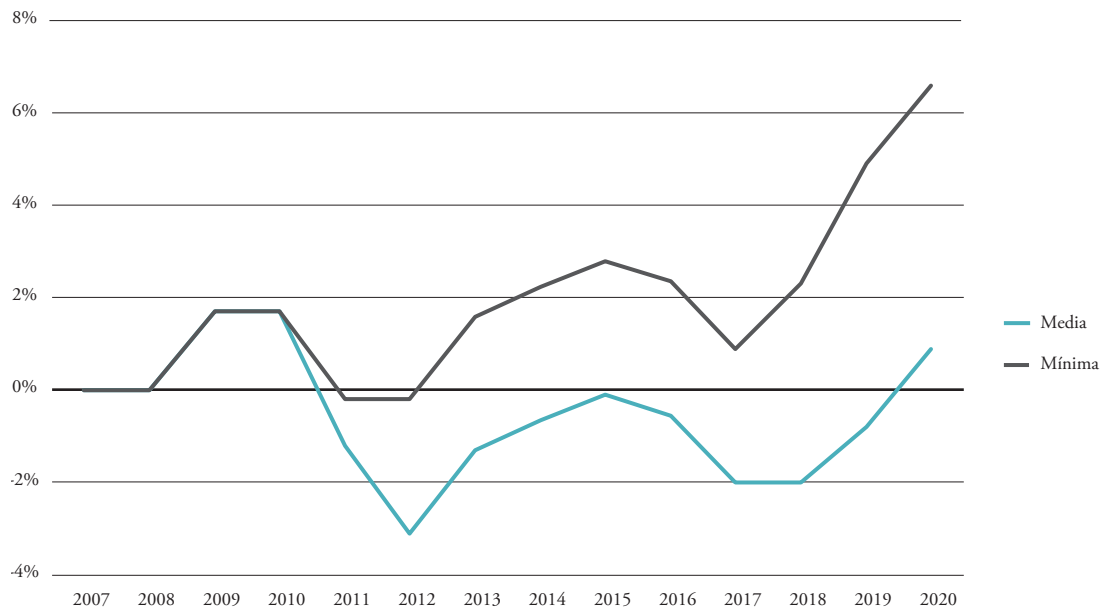
Volveremos sobre esto más adelante, pero por el momento conviene observar que, con independencia de que los gastos que se pretende financiar con transferencias adicionales del Estado sean realmente impropios o no, está claro que la estrategia que proponen el Gobierno y la Comisión del Pacto de Toledo supone trasladar el déficit que ahora aparece en los presupuestos de la Seguridad Social al Estado sin reducir en absoluto su cuantía. Asumiendo una recomendación de la AIREF (2019, pp. 62-66), el Gobierno defiende esta opción para evitar generar inquietud entre los pensionistas, lo que considera importante por tratarse de un colectivo que tiene poco margen de maniobra para buscar alternativas ante una posible caída de sus ingresos y porque, en su opinión, «el déficit se debe visualizar en aquellas partes de la administración que disponen de herramientas para reducirlo» (MISSM, 2020; p. 15). Lo primero es cierto y exige un cuidado especial con todas aquellas actuaciones que puedan afectar significativamente a los ingresos reales de los jubilados, especialmente los de menor renta, pero no parece razonable eximir a todos ellos *ex ante* y por completo del reparto de los sacrificios que pudieran ser necesarios en situaciones tan complicadas como la actual, en la que a los problemas derivados del rápido envejecimiento de la población hay que sumar las consecuencias de la pandemia. Lo segundo es más discutible. Es precisamente la Seguridad Social la que tiene las herramientas necesarias para modular tanto los ingresos como los gastos del sistema contributivo de pensiones. Y si realmente existen indicios de un posible problema de sostenibilidad cuando se hacen bien las cuentas, es bueno que éste se manifieste donde realmente se genera. Si nos lo llevamos a otra parte, será difícil soportar la presión para mejorar aún más las pensiones y/o dejar de endurecer su cálculo y el acceso a las mismas, lo que se traducirá en más transferencias que exigirán una presión fiscal creciente sobre las personas en activo o reducirán los recursos disponibles para cubrir adecuadamente otras necesidades.

Una consideración adicional es que los jubilados están entre los colectivos que mejor han capeado las dos últimas crisis. Mientras que muchas personas han perdido sus trabajos o experimentado importantes recortes salariales, los pensionistas han disfrutado de unas rentas seguras que han mantenido, al menos aproximadamente, su poder adquisitivo durante más de una década. El Gráfico 1 muestra la variación acumulada del poder adquisitivo de las pensiones desde 2007 en adelante, distinguiendo entre las prestaciones mínimas y las demás. En el peor momento de la crisis anterior, las pensiones medias llegaron a perder un 3 % de su valor y las mínimas solo dos décimas. En promedio durante el conjunto del período, la pérdida de valor adquisitivo se sitúa en medio punto, mientras que las mínimas han ganado casi dos puntos. Al final del período, ambos tipos de prestaciones han ganado poder adquisitivo, especialmente las pensiones mínimas, que en términos reales acumulan una revalorización de más del 6 %.

<sup>3</sup> COMISIÓN EUROPEA (2018).

<sup>4</sup> Proyecciones de población del INE (2020b). Según AIREF (2020) se llegaría al 58,4 %.

**Gráfico 1. Variación acumulada de poder adquisitivo de las pensiones**



Diferencia acumulada entre su tasa de actualización y la tasa de inflación\*

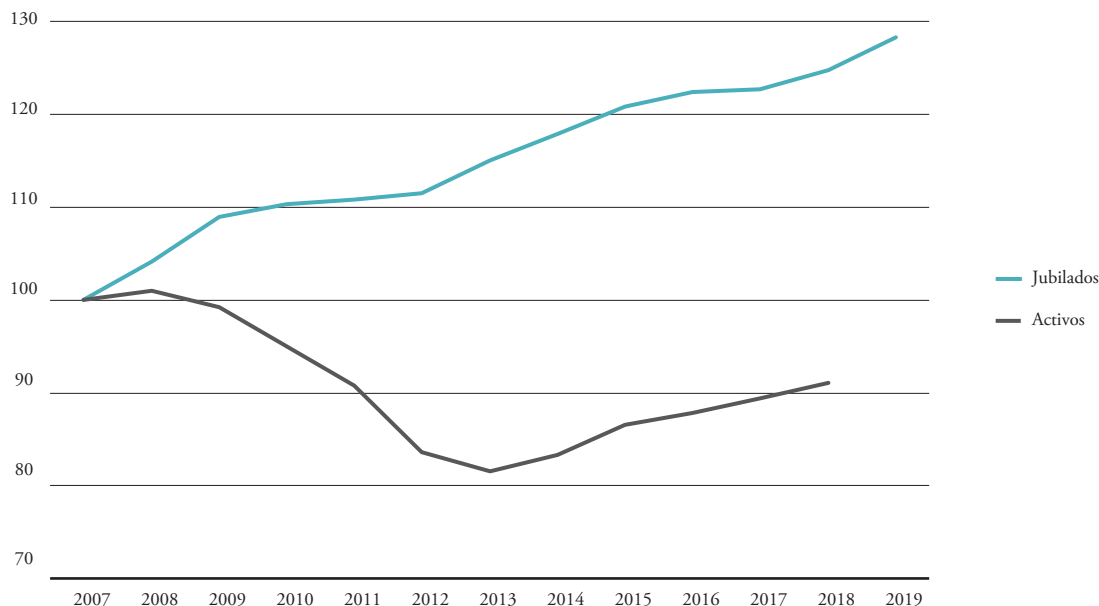
\* La subida de la pensión que corrige la desviación de la inflación sobre lo previsto en el año  $t$  se produce en el año  $t+1$  pero a efectos de la construcción del gráfico se imputa al ejercicio  $t$ .

Fuente: la variación del IPC general proviene del INE (2020) y la tasa de actualización de las pensiones (tanto la general como la aplicada a las pensiones mínimas) se toma de la SEGURIDAD SOCIAL (2020), Cuadro II.5, pp. 99ss.

El Gráfico 2 muestra la evolución de los ingresos medios de los trabajadores activos y jubilados medidos a precios constantes, normalizando a 100 su valor justo antes del comienzo de la crisis de 2008. Para los jubilados se utiliza la pensión media de jubilación de la Seguridad Social y para los activos sus rentas del trabajo medias esperadas, incluyendo las prestaciones contributivas y asistenciales por desempleo. Como se aprecia en el gráfico, la renta real media de los pensionistas ha continuado aumentando durante todo el período hasta acumular un incremento de en torno a 30 puntos, mientras que la de los activos ha llegado a caer casi 20 puntos en los peores momentos de la Gran Recesión (fundamentalmente por el aumento del paro) y se sitúa todavía en torno a 10 puntos por debajo de su valor inicial. Esto no quiere decir, por supuesto, que todos los pensionistas hayan mejorado y todos los activos hayan perdido renta desde 2007, pero sí que en promedio las cosas les han ido bastante mejor a los pensionistas que a los activos y que, por lo tanto, no sería necesariamente descabellado pedirles a los primeros que arrimen el hombro en una situación de necesidad.



**Gráfico 2. Evolución de los ingresos medios por persona a precios constantes\*  
(2007 = 100)**



\* Para los jubilados se utiliza la pensión media de jubilación. Para los activos, se suman las rentas totales del trabajo y las prestaciones por desempleo y el resultado se divide por la población activa (ocupados + parados). Las rentas totales del trabajo son la suma de la remuneración de asalariados y una estimación de las rentas del trabajo de los no asalariados. Todas las variables se deflactan utilizando el IPC.

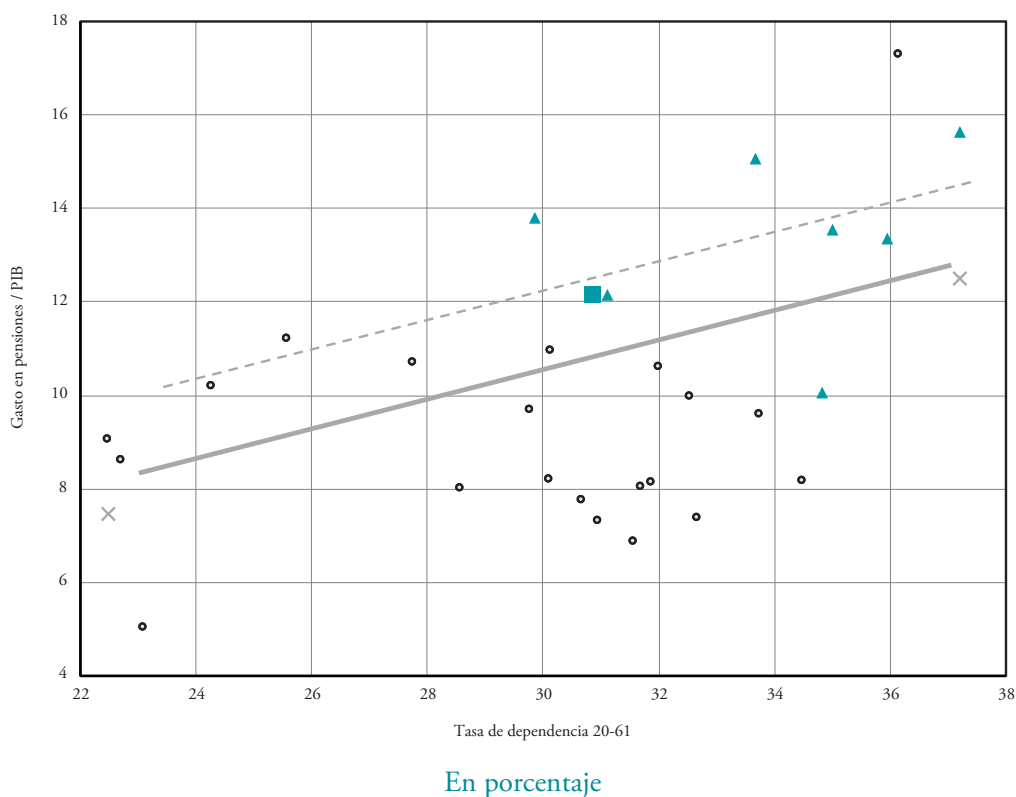
Fuente: rentas totales del trabajo, ocupados y parados: DE LA FUENTE (2020); pensión media de jubilación: SEGURIDAD SOCIAL (2020), Cuadro II.18, pp. 182ss; prestaciones (contributivas y asistenciales) por desempleo: MTES (2020) desde 2010 e IGAE (2020) para 2007-2009.

#### 4. ¿Cómo está España en comparación con otros países europeos?

Uno de los argumentos del Gobierno para concluir que nuestro sistema de pensiones puede asumir sin demasiados problemas los incrementos de gasto derivados del envejecimiento de la población es que España gasta menos en pensiones que otros países comparables y tiene, por tanto, un mayor margen que ellos para afrontar el proceso de envejecimiento que todos estamos sufriendo. Un examen rápido de los datos, sin embargo, plantea bastantes dudas sobre esta conclusión y apunta más bien a la posible existencia de problemas de sostenibilidad que tienen su origen en unas prestaciones relativamente generosas en relación con los salarios que las sustentan.

El Gráfico 3 muestra la relación existente entre el gasto en pensiones, medido como porcentaje del PIB, y un indicador del grado de envejecimiento de la población con datos de la UE28 correspondientes a 2016 tomados del último *Ageing Report* (Comisión Europea, 2018). El grado de envejecimiento se mide a través de la tasa de dependencia demográfica, calculada como el cociente entre la población mayor de 64 años y la que está entre los 20 y los 64 años de edad. El cuadrado verde corresponde a España y los triángulos del mismo color a los países que el MISSM utiliza como referencia, que son Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Portugal, Finlandia e Italia (yendo de izquierda a derecha). Los puntos negros corresponden a los demás miembros de la Unión Europea, incluyendo al Reino Unido. La línea gris de trazo continuo se obtiene a partir de una regresión entre las variables de interés y representa el patrón típico de aumento del gasto en pensiones según va envejeciendo la población dentro de este grupo de países.

**Gráfico 3. Gasto en pensiones/PIB versus tasa de dependencia\***



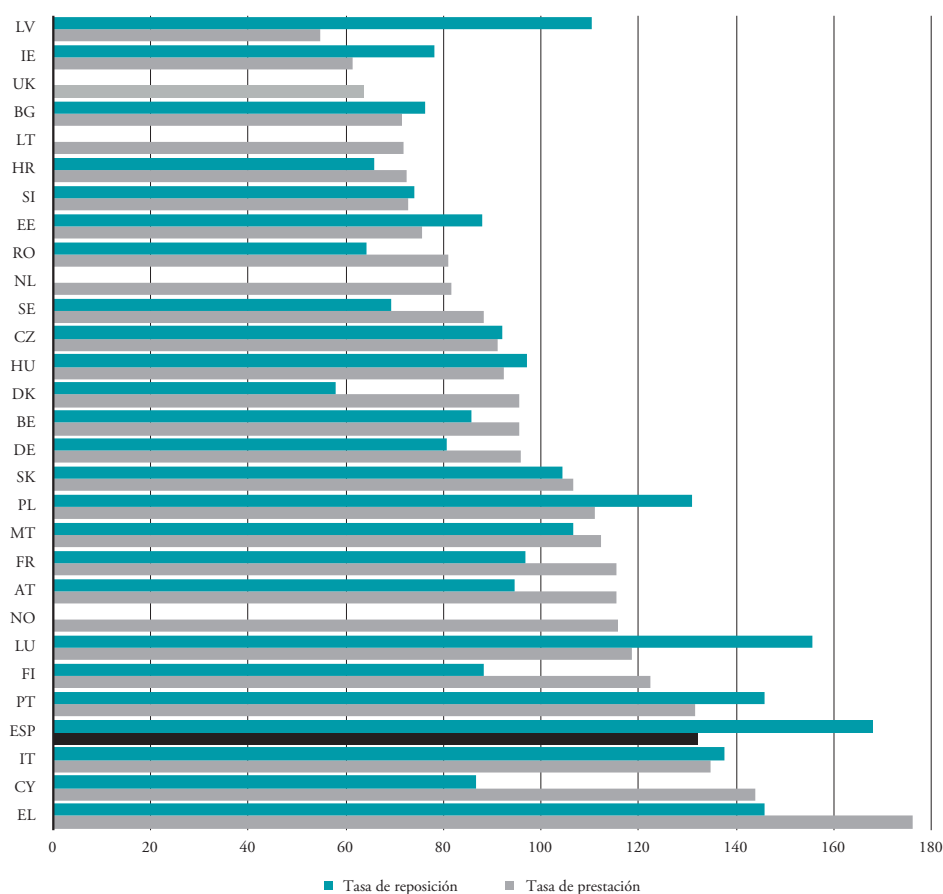
\* España es el cuadrado verde. Los triángulos verdes corresponden a los países que se utilizan como referencia en *ESCRIVÁ* (2000). De izquierda a derecha estos son: Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Portugal, Finlandia e Italia.

Fuente: COMISIÓN EUROPEA (2018): Cross-Country Tables Annex; Table III.1.66: «Public pensions as a % of GDP» y Table III.1.61: «Old-age dependency ratio 20-64».

Comparando a España con el grupo de referencia elegido por el Ministerio, es cierto que nuestro nivel de gasto es de los más bajos (aunque estamos dos puntos por encima de Alemania), pero también somos el segundo país más joven del grupo, lo que tiende a reducir el gasto en pensiones. Corrigiendo por este efecto, la ventaja con respecto a los países de referencia se reduce en dos puntos de PIB, lo que nos dejaría, por ejemplo, casi 4 puntos por encima de Alemania si tuviéramos su tasa de dependencia. Gráficamente, lo previsible es que según envejecemos vayamos desplazándonos hacia la derecha a lo largo de la línea discontinua paralela a la recta de regresión, que no pasa muy lejos del grueso de los países de referencia.

Por otra parte, si ampliamos el foco al conjunto de los países miembros de la UE dejamos de estar entre los países con menor gasto y una población menos envejecida. Dentro de esta muestra más amplia, lo más destacable es que estamos casi dos puntos por encima de la recta estimada de regresión, esto es, que gastamos casi dos puntos más de lo que nos tocaría de acuerdo con nuestra tasa de dependencia si fuéramos un «país típico» de la UE. El Gráfico 4 sugiere que esto se debe a la relativa generosidad de nuestras pensiones dado el nivel de nuestros salarios.

**Gráfico 4. Indicadores de generosidad de las pensiones en la UE**



Media muestral = 100

Fuente: COMISIÓN EUROPEA (2018): Cross-Country Tables Annex; Table III.1.82: «Gross replacement rate at retirement»; y Table III.1.81: «Benefit ratio, public pensions».

El gráfico muestra los valores normalizados (por la media muestral, que se iguala a 100) de dos indicadores habituales de la generosidad de un sistema de pensiones. Uno de ellos, conocido en ocasiones como *tasa de prestación*, es el cociente entre la pensión media y el sueldo medio en el país, mientras que el otro, la *tasa de reposición*, es el cociente entre la primera pensión y el último sueldo para un trabajador típico. Como se aprecia en el gráfico, España está en el cuarto puesto en términos de la tasa de prestación y en el primero en términos de la tasa de reposición. Para un trabajador español medio, la pensión supone casi el 80 % del sueldo que estaba cobrando justo antes de jubilarse. Más importante desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema, la pensión media en nuestro país suponía en 2016 un 58 % del salario medio. Puesto que todas las previsiones apuntan a un rápido incremento de la tasa de dependencia demográfica y económica, esto es, del número de pensionistas por persona en edad de trabajar o por trabajador ocupado, la tasa de prestación tendrá que caer significativamente en las próximas décadas para que las cuentas puedan cuadrar sin enormes subidas de la presión fiscal y dejando algo de espacio para otras prioridades de gasto. Eso no quiere decir que las pensiones tengan que caer en términos absolutos, pero sí que deberán crecer menos que los salarios. En consecuencia, la dureza del necesario ajuste dependerá crucialmente de cómo evolucione la productividad.

## 5. Mirando hacia delante: algunas proyecciones pre-covid de gasto

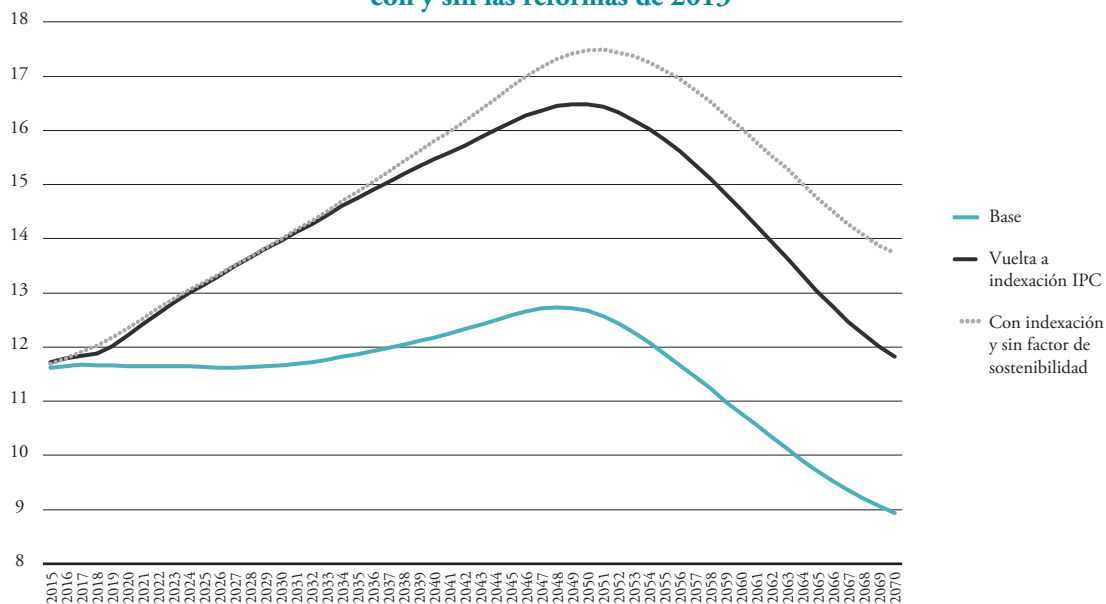
Como hemos visto en la sección 3, el sistema público de pensiones español presenta ya en la actualidad un déficit significativo que no se puede atribuir a supuestos gastos impropios y todo apunta a que las cosas irán a peor en el futuro si no se toman medidas. Para hacernos una idea de la magnitud del problema al que nos enfrentamos, nos apoyaremos en algunos trabajos anteriores en los que hemos construido proyecciones de la evolución a largo plazo de los ingresos y gastos del sistema público de pensiones contributivas español. Hay que destacar que estas proyecciones son anteriores a la llegada de la covid y, por lo tanto, no incorporan sus efectos, que constituyen una poderosa razón adicional para actuar con prudencia en una materia que es, con diferencia, la mayor partida de gasto público.

Nuestras proyecciones de gastos e ingresos del sistema de pensiones se han construido utilizando un modelo de equilibrio general dinámico de generaciones solapadas con agentes heterogéneos en términos de su nivel educativo, género y preferencias por el ocio. Los cálculos se realizan para diversos escenarios migratorios, trabajando siempre con supuestos sobre la evolución del empleo, la inflación, la productividad y otras variables macroeconómicas que tienden a ser bastante optimistas. De esta forma, buscamos asegurarnos de que nuestras estimaciones de la evolución del gasto en pensiones son conservadoras. Para una descripción detallada del modelo y los distintos escenarios y un análisis de la sensibilidad de los resultados a posibles cambios en los supuestos más importantes, véase De la Fuente, García y Sánchez (DGS, 2019 y 2020).

Ya antes de la llegada de la pandemia, nuestro análisis sugería que la derogación de la reforma de 2013, que es esencialmente lo que ahora se está planteando, resultaría en un reparto entre cohortes de los costes de la transición demográfica de dudosa equidad, incluso bajo un escenario migratorio muy favorable. También supondría un fuerte aumento de la presión que el sistema de pensiones ejercerá en el futuro sobre unas cuentas públicas que ya partían de una situación apurada antes de la covid, con un déficit estructural importante (del 3 % del PIB) y un elevado nivel de deuda en el mejor momento del ciclo económico (el 94 % del PIB), y que tendrán que acomodar en el futuro unas necesidades crecientes de gasto en funciones como la sanidad y la dependencia, muy afectadas por el envejecimiento poblacional. Claramente, la situación de partida se ha complicado enormemente con la actual crisis sanitaria, que reducirá muy significativamente nuestro margen de maniobra fiscal a corto y medio plazo.

El Gráfico 5 resume el impacto esperado en nuestro escenario central pre-covid de derogar la reforma de 2013 sobre el gasto público en pensiones contributivas (incluyendo las del sistema de clases pasivas, que se extinguirán gradualmente durante las próximas décadas). La línea verde corresponde a un escenario base en el que se mantiene dicha reforma y por tanto los dos mecanismos de ajuste automático que se introdujeron en ella: el *índice de revalorización de las pensiones* (IRP) ligado a la situación financiera del sistema y el *factor de sostenibilidad* (FS), que ligaba la cuantía inicial de las pensiones a la evolución de la esperanza media de vida en el momento de la jubilación. La derogación del IRP, que sería sustituido por la indexación completa a la inflación observada, nos llevaría a la línea negra, y la derogación simultánea del IRP y el FS a la gris.

**Gráfico 5. Gasto total en pensiones contributivas como porcentaje del PIB, con y sin las reformas de 2013**



Fuente: DGR (2019), secciones 3.4 y 5.4.

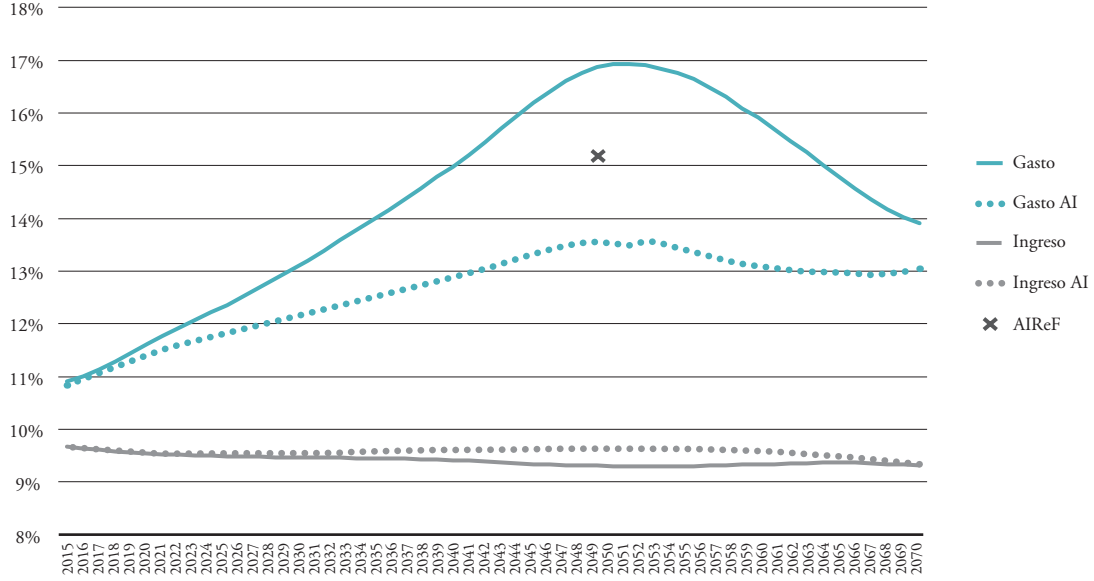
Así pues, la derogación completa de la reforma de 2013 podría llevar a nuestro gasto en pensiones hasta el 17,5 % del PIB en 2050, lo que supondría un aumento de casi 5 puntos en relación con un escenario en el que se mantienen sus mecanismos de control automático del gasto. Este incremento provendría fundamentalmente de la vuelta a la indexación total de las pensiones, pues mantener el factor de sostenibilidad con la fecha prevista de entrada en vigor solo reduciría el pico de gasto en aproximadamente un punto, aunque su impacto sería creciente en el tiempo. En promedio, durante el próximo medio siglo (2020-70), la supresión de los dos grandes elementos de la reforma incrementaría el gasto medio anual en pensiones en 3,8 puntos de PIB en nuestro escenario demográfico base. Puesto que la recaudación del IRPF ha estado en años recientes en torno al 7,5 % del PIB, para financiar este cambio de política sería necesario aumentar el tipo medio de este impuesto en un 50 %, o en un 40 % si se mantiene el factor de sostenibilidad.

En un escenario de elevada inmigración el pico de gasto sobre PIB se reduce significativamente, pero no lo suficiente como para resolver los problemas de sostenibilidad del sistema. El Gráfico 6 se refiere solo al sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social, excluyendo las pensiones de clases pasivas. En él se compara la evolución de los ingresos y gastos del sistema bajo dos escenarios inmigratorios que se discuten en más detalle en el Anexo, nuestro escenario central (representado por líneas continuas) y un escenario de alta inmigración (AI) similar al de la AIREF (con líneas de trazo discontinuo). Para construir el gráfico, hemos ajustado al alza nuestras proyecciones originales de ingresos en la cuantía de los gastos realmente impropios que el sistema sigue soportando (que ascenderían a 0,33 puntos de PIB de acuerdo con nuestros cálculos en la sección 3). Como referencia, el aspa negra corresponde a la proyección de la AIREF (2020) más comparable que hemos encontrado: el gasto esperado en 2050 con indexación plena y sin factor de sostenibilidad bajo su escenario migratorio central (p. 44).

En nuestro escenario demográfico central, el gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social (incluyendo prestaciones y costes de administración) aumentaría en unos seis puntos de PIB durante las próximas décadas, hasta alcanzar un máximo del 17 % del PIB en torno a 2052. Los ingresos del sistema, incluyendo cotizaciones y transferencias estatales para financiar complementos a mínimos y otros gastos realmente impropios, se mantendrían aproximadamente constantes en torno al 9,5 % del PIB, con lo que el déficit del sistema iría creciendo desde 1,2 puntos iniciales hasta 7,5 puntos alrededor de 2050, con una media anual de 5,2 puntos entre 2020 y 2070. En el escenario de alta inmigración, el pico de gasto se reduciría hasta el 13,6 % del PIB y el de déficit hasta 3,9 puntos, pero el sistema seguiría experimentando un déficit significativo durante el próximo medio siglo (un 3,2 % del PIB en promedio) que plantearía claros problemas de sostenibilidad. A esto habría que añadir las pensiones de clases pasivas que supusieron un gasto de 1,2 puntos de PIB en 2020 y que, aunque con tendencia decreciente, seguirán suponiendo un gasto significativo durante varias décadas.

El Gráfico 7 ilustra de dos formas complementarias las implicaciones de nuestras proyecciones para las finanzas públicas. Acumulando los déficits previstos del subsistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social a un tipo de interés igual a la tasa de inflación

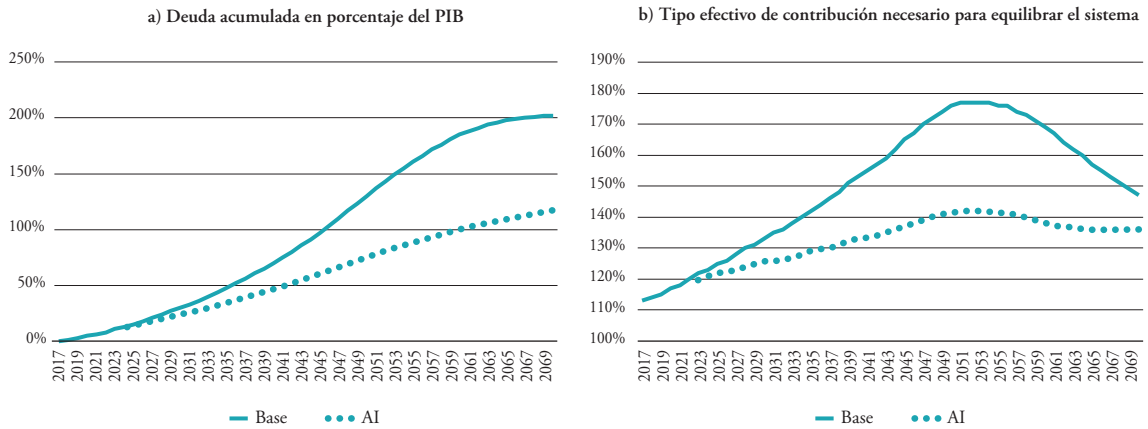
**Gráfico 6. Gastos e ingresos del subsistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social como porcentaje del PIB tras derogar las reformas de 2013**



Escenario base y de alta inmigración (AI)

Fuente: DGR (2020), sección 3, con los ingresos ajustados por gastos impropios como se indica en el texto.

**Gráfico 7. Indicadores del subsistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social tras derogar la reforma de 2013**



Escenario base y de alta inmigración (AI)

\* El tipo efectivo de contribución se normaliza por el valor realmente observado en 2017.

Fuente: DGR (2020), sección 3, con los ingresos ajustados por gastos impropios como se indica en el texto.

más un cuarto de punto, se obtiene la senda de la deuda incremental atribuible al sistema de pensiones que se muestra en el panel *a*) del Gráfico 7, medida también como porcentaje del PIB. La deuda del sistema así calculada es una variable virtual que no tiene necesariamente una contrapartida directa en las cuentas de la Seguridad Social (porque el Estado no tiene por qué canalizar necesariamente sus aportaciones al sistema de pensiones a través de préstamos o aplicar el tipo de interés que estamos suponiendo) pero que resulta útil para visualizar el déficit acumulado de recursos del sistema y la presión que esto supone para el conjunto de las cuentas públicas. Este déficit podría financiarse en parte con impuestos en vez de con deuda del Estado pero ciertamente presionará al alza sobre esta última variable, especialmente cuando las cuentas del Estado ya presentan un déficit significativo, como sucede ahora y sucederá previsiblemente durante bastantes años. Como se aprecia en el gráfico, la presión sería muy considerable: incluso en el escenario de alta inmigración, el subsistema de pensiones generaría por sí solo una deuda adicional superior al 100 % del PIB durante el próximo medio siglo, que se elevaría hasta el 200 % si los flujos migratorios se mantuvieran en los niveles previstos en nuestro escenario central.

Alternativamente, podemos calcular la subida de la presión fiscal (vía aumentos de cotizaciones o de transferencias estatales provenientes de impuestos generales) que sería necesaria para financiar el gasto previsto en pensiones. El resultado de este cálculo se resume en el panel *b*) del Gráfico 7, donde se muestra la evolución del tipo efectivo de contribución sobre las rentas totales del trabajo que sería necesario para equilibrar el sistema contributivo de pensiones. El tipo efectivo observado (calculado como el cociente entre los ingresos del sistema, incluyendo cotizaciones por contingencias comunes y transferencias estatales netas del gasto en prestaciones contributivas distintas de las pensiones, y las rentas del trabajo) se situaba en 2017 en el 18 % (con nuestro ajuste por gastos realmente impropios). La variable que se dibuja en el gráfico está normalizada por esta cifra, que se iguala a 100. El valor inicial del índice es 112,7, indicando que en 2017 el tipo efectivo de cotización sobre las rentas del trabajo tendría que haberse incrementado en un 12,7 % para eliminar el déficit del sistema contributivo de pensiones. Para mantener el sistema en equilibrio, los tipos efectivos tendrían que seguir subiendo durante las próximas décadas, hasta situarse entre un 40 y un 80 % por encima de sus valores actuales dependiendo de cómo evolucione la inmigración.

En conclusión, la *contrarreforma* de pensiones que el Gobierno está planteando comportaría un aumento muy considerable del gasto durante las próximas décadas que podría terminar de desequilibrar las ya precarias cuentas del sistema hasta hacerlo inviable, abocándolo a un ajuste abrupto en algún momento futuro que comportaría una fuerte reducción de las pensiones de un día para otro y un reparto muy injusto de los necesarios ajustes entre las distintas cohortes de pensionistas. En ausencia de otras medidas, este cambio de política condenaría al sistema público de pensiones a un déficit permanente que aumentaría significativamente durante las próximas tres décadas. Para evitar una espiral de deuda que nos llevaría eventualmente a la suspensión de pagos, resultaría necesaria una inyección muy considerable de recursos al sistema que podría provenir de una subida de las cotizaciones sociales o de un incremento de las aportaciones del Estado financiadas con mayores impuestos generales. Las subidas de impuestos



y/o cotizaciones necesarias para financiar el incremento previsto del gasto tendrían que ser muy significativas, y supondrían sin duda una carga muy pesada para determinadas cohortes de trabajadores que sería, cuando menos, cuestionable en términos de equidad intergeneracional. Para evitar esta situación, sería necesario preservar, al menos en parte, los mecanismos de disciplina automática introducidos en la reforma de 2013 o buscar otras alternativas que ayuden a contener el crecimiento del gasto en pensiones, en vez de fiar por entero la viabilidad del sistema a un fuerte incremento de sus ingresos por cotizaciones o transferencias estatales que, entre otros serios problemas, podría dejarnos sin demasiado margen de maniobra fiscal de cara a la financiación de otras necesidades importantes.

## 6. Incentivos, edad de jubilación y gasto en pensiones

Los documentos de la comparecencia del ministro de Inclusión, Seguridad Social e Inmigración otorgan especial importancia al aumento de la edad efectiva de jubilación como medida para reducir el gasto en pensiones, indicando que, según la AIReF, cada año de retraso podría generar hasta 1,2 puntos de PIB de reducción de gasto (BOCG, 2020b; p. 8 y MISSM, 2020; p. 22)<sup>5</sup>. Para conseguir este objetivo se hacen dos propuestas (MISSM 20020, p. 24): i) reforzar las fórmulas de compatibilidad del cobro de la pensión con el trabajo remunerado, que permiten la prolongación de las vidas laborales; e ii) incentivar el retraso de la jubilación y desincentivar la jubilación anticipada. El documento se centra en la jubilación demorada, que se considera potencialmente atractiva para todas las partes, ya que sostiene que aumenta la pensión y supone un ahorro tanto para el sistema como para los empresarios.

En nuestra opinión, existen dudas bien fundadas sobre la capacidad de estas propuestas para generar reducciones de gasto del tamaño indicado. En cuanto a la primera propuesta, la compatibilidad del cobro de la pensión con el trabajo remunerado es una alternativa atractiva que estudiamos con detalle en un documento de FEDEA de próxima aparición (Sánchez, en curso). Sin embargo, nuestro análisis sugiere que, para lograr retrasos sustanciales de la edad de jubilación a partir de la *jubilación activa* actual, se necesitaría flexibilizar su normativa e introducir medidas (como la actualización de la pensión al final del intervalo de compatibilización) que podrían conllevar un aumento en el gasto del sistema.

En cuanto a la segunda propuesta, de retrasar la edad de jubilación mediante incentivos, algunas cuestiones merecen un comentario más detallado. En primer lugar, la relación entre incentivos y edad de jubilación no es nada sencilla debido a la interacción de varios agentes (trabajadores y empresas), a la complejidad institucional que lleva a múltiples vías de acceso a la jubilación, y a la falta de linealidad de la respuesta de los agentes a los incentivos. Es obvio que aumentar la baja tasa de bonificación actual de la jubilación demorada (en torno al

<sup>5</sup> No se indica el origen de cifra, pero en la página 67 de la Opinión 1/19 de AIReF (2019) sobre la Sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, se indica que «se simula un aumento de 1 año en la edad efectiva, desde los 64,5 en 2027 a los 65,5 en 2048. Esta medida supondría una contención adicional del gasto de entre 0,4 pp y 1,2 pp en 2048». AIReF (2020) parece bastante más pesimista sobre los posibles ahorros por esta vía. Aquí se estima que retrasar la edad efectiva de jubilación en dos años reduciría el gasto en 2050 en 0,8 puntos de PIB (página 42).

3,2 % anual) puede hacer que algunos trabajadores prefieran jubilarse más tarde atraídos por la promesa de una pensión mayor, pero hay muchas situaciones en las que este sencillo mecanismo no funciona. Entre ellas estaría la de los jubilados que, por cobrar la pensión máxima o mínima, no se beneficiarían de los incentivos, un problema que se ha ido agravando con los aumentos sistemáticos de la pensión mínima y la gradual erosión de la pensión máxima<sup>6</sup>.

Una situación similar se produce con las jubilaciones involuntarias forzadas por las empresas, en las que los incentivos a los trabajadores son irrelevantes. Las pautas de uso observadas de la jubilación parcial (bastante frecuente antes de la edad legal y esencialmente irrelevante después de la misma) apuntan a que esta edad es contemplada por muchas empresas como un umbral a partir del cual su interés por la permanencia de los trabajadores mayores disminuye marcadamente. Si esto es así, es improbable que el esfuerzo por aumentar la *jubilación demorada* incentivando a los trabajadores vaya a tener mucho éxito. Finalmente, hay que considerar el impacto de los mayores incentivos sobre las decisiones de jubilación involuntaria de los trabajadores en desempleo. García Pérez *et al.* (2014) muestran que los incentivos diseñados para mantener activos a los empleados tienen el efecto colateral de prolongar artificialmente la duración de las fases de desempleo de los trabajadores mayores. Para muchos parados de baja empleabilidad, la estrategia óptima es simplemente extender el desempleo lo más posible antes de jubilarse, para reducir al máximo las penalizaciones en su pensión. En esas circunstancias, reforzar estos incentivos puede llevar a unos retrasos en la edad de cobro de la pensión que no se corresponden con retrasos en la jubilación (entendida como el fin de la participación laboral activa de los trabajadores) y que no generan producción ni recursos adicionales para el sistema.

En segundo lugar, no resulta obvio que un aumento de la edad de jubilación se traduzca necesariamente en un menor gasto en pensiones y en cualquier caso la magnitud del ahorro difícilmente alcanzaría la cifra máxima de 1,2 puntos de PIB por año de retraso que se ofrece en los documentos citados. A este respecto, conviene observar que el coste total anual de todas las altas de pensiones de jubilación producidas en 2019 ascendería a solo un tercio de esta cifra. Por otra parte, es cierto que las pensiones medias de aquellos que se jubilan anticipadamente son más elevadas que las de los jubilados ordinarios (un 37 % en 2020, de acuerdo con Seguridad Social, 2020; Cuadro IV.14, p. 257), pero eso no significa que pasar individuos del primer al segundo grupo reduzca el gasto total ya que sus elevadas pensiones aumentarían aún más al no aplicarse los coeficientes reductores, sin que haya garantía de que el menor tiempo de cobro compense esta subida. De hecho, hay evidencia de que las elevadas penalizaciones aplicadas a las pensiones de los jubilados tempranos las hacen atractivas para el sistema (pese a su alto valor nominal, que es fruto de las características personales de los jubilados). Así, Moraga y Ramos (2020) calculan, utilizando la base de datos de historiales laborales de 2017, que las jubilaciones anticipadas tienen la menor TIR media y el menor coste por pensión media de entre todas las formas de alta en el sistema.

---

<sup>6</sup> Sobre el primero de estos aspectos, véase JIMÉNEZ y SÁNCHEZ (2007).

## 7. Conclusión

El reciente informe de la Comisión del Pacto de Toledo y el proyecto de PGE de 2021 marcan el inicio de una reforma del sistema público de pensiones que desmantela los mecanismos de control automático del crecimiento del gasto que constituían el núcleo de su antecesora. Este giro de timón se justifica en parte mediante un diagnóstico voluntariosamente optimista de la situación financiera actual y de las perspectivas futuras de nuestro sistema público de pensiones contributivas y/o de la capacidad del Estado para inyectar los recursos adicionales que pudieran ser necesarios para mantener el sistema actual sin grandes cambios, más allá de los ajustes paramétricos previstos en la reforma de 2011. De acuerdo con los documentos que hemos analizado en este trabajo, el sistema contributivo de pensiones gozaría en la actualidad de un modesto superávit si el Estado no le hiciera cargar con una serie de gastos que realmente no le corresponden y España podría absorber sin grandes problemas el incremento del gasto en pensiones que se espera en las próximas décadas como resultado del envejecimiento poblacional dada su favorable posición en relación con otros países europeos.

En el presente artículo hemos cuestionado estas conclusiones y abogado por una política de pensiones más cauta que la que está planteando el Gobierno. Dado el incierto efecto sobre el gasto de los incentivos que se pretende introducir para alargar la vida laboral, en la práctica, la propuesta del Gobierno se reduce a recuperar la indexación plena a la inflación, dejando en el aire la posible aplicación del factor de sostenibilidad para, a continuación, blindar el sistema mediante el compromiso del Estado de aportar, con cargo a impuestos generales, los recursos adicionales que pudieran hacer falta para mantener las prestaciones. La apuesta funcionará estupendamente si el futuro nos depara grandes sorpresas favorables en materia de rápido crecimiento de la productividad e intensos y sostenidos influjos de inmigrantes bien formados, pero a la vista de la experiencia de las últimas décadas es ciertamente arriesgada y supone asignar a las pensiones –*ex ante* y sin discusión– una prioridad absoluta sobre otras necesidades y políticas públicas que resulta difícil de defender.

En nuestra opinión, el déficit actual del sistema de pensiones no es un artificio contable sino un problema muy real que tiene todos los números para agravarse mucho en las próximas décadas según nuestra población envejece y se jubilan las grandes cohortes de *baby-boomers*. Salvo agradables sorpresas que parecen improbables, los costes de la transición demográfica a la que nos enfrentaremos hasta 2050 (cuando esperamos que la pirámide poblacional española empiece a normalizarse) serán muy elevados y plantearán cuestiones complicadas. Una de ellas es si podemos permitirnos el lujo de eximir a los ya jubilados, que son muchos y pronto serán muchos más, de los sacrificios necesarios. Si lo hacemos, la factura para los más jóvenes será tanto mayor, y eso planteará serios problemas de equidad intergeneracional porque coincidirá con una situación en la que cada vez habrá menos personas en edad de trabajar para pagar la pensión de cada jubilado.

Con independencia de su reparto, hay también dudas sobre si podremos pagar la factura de no ajustar las pensiones a las cambiantes circunstancias demográficas y sobre la conveniencia de un blindaje absoluto de las mismas frente a otras necesidades sociales. Según nuestras proyecciones, anteriores a la crisis de la covid y, por lo tanto, seguramente demasiado optimistas, tras la derogación de la reforma de 2013, el Estado tendría que inyectar cada año al sistema de pensiones un promedio de entre 3,2 y 5,2 puntos de PIB durante varias décadas para mantener ese blindaje, lo que con datos de 2019 supondría entre un 34 % y un 55 % de sus ingresos tributarios. Comprometer incondicionalmente un volumen semejante de recursos a tan largo plazo no parece una opción razonable, y menos aún sin una consideración cuidadosa de los costes de obtener esos ingresos o de los beneficios de sus usos alternativos.

El mejor punto de partida para diseñar una política realista de pensiones sería el reconocimiento expreso de que nuestro sistema resulta excesivamente generoso en relación con sus recursos. Dada la actual esperanza de vida tras la jubilación y la evolución esperable en el futuro de esta variable, de los niveles de productividad y ocupación y de la población jubilada y en edad de trabajar, las pensiones públicas actuales son más elevadas de lo que permiten nuestros salarios y los tipos existentes de cotización. O por ponerlo de otra forma equivalente, el sistema ofrece una rentabilidad implícita sobre tales cotizaciones muy superior a la que el crecimiento esperable de la masa salarial de la economía española le permitiría pagar, tal como han puesto de manifiesto sendos informes del Banco de España y del Instituto de Actuarios<sup>7</sup>.

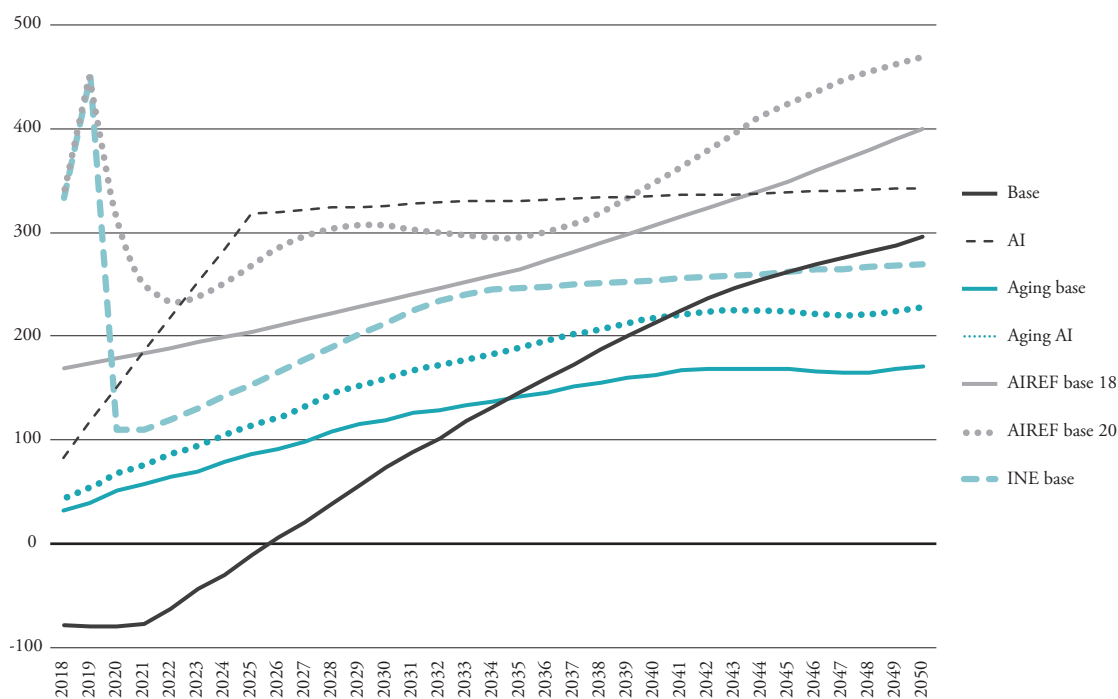
Un exceso de generosidad, así definido, no es una virtud sino un grave problema que amenaza la sostenibilidad del sistema de pensiones. Para corregir este problema es necesario buscar una combinación razonable de políticas de ingreso y gasto que permita un reparto equilibrado de los necesarios ajustes entre toda la sociedad española. Un ingrediente necesario de la solución ha de ser una reducción de la actual tasa de prestación (el cociente entre la pensión y el salario medios) hasta niveles similares a los observados en otras economías europeas a las que queremos parecernos. Para avanzar en esta dirección será necesario adoptar medidas de contención del gasto en pensiones que habrán de extenderse tanto a los pensionistas presentes como a los futuros, afectando por tanto no solo al cálculo de las pensiones sino también a su revalorización. Entre estas medidas deberían incluirse, en nuestra opinión, la extensión gradual del período de cómputo de la pensión a toda la vida laboral junto con un endurecimiento de otros parámetros que determinan el cómputo de la pensión y el acceso a la misma, así como la puesta en marcha, lo antes posible, del factor de sostenibilidad o el establecimiento, una vez alcanzada la edad de jubilación de 67 años, de un nexo automático entre la edad de jubilación y la esperanza de vida en buena salud, con las salvaguardas necesarias para las ocupaciones de mayor penosidad. En cuanto a la revalorización de las pensiones, las mínimas deberían ligarse al IPC con el fin de garantizar su suficiencia, pero para el resto de prestaciones debería introducirse un índice de actualización diferente que debería ser sensible a la situación financiera del sistema, aunque de forma menos drástica que el actual IRP, e incluir un límite máximo a la pérdida acumulada de poder adquisitivo.

<sup>7</sup> Véase MORAGA y RAMOS (2020) y DEVESA *et al.* (2020).

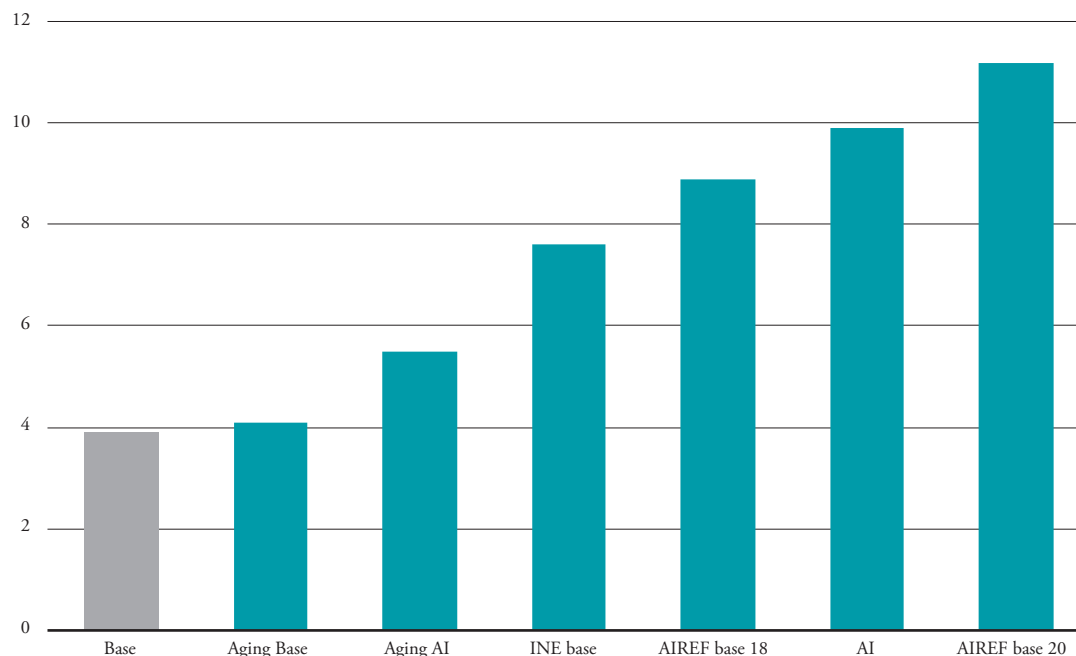
## Anexo. Proyecciones migratorias

Las previsiones de gastos e ingresos del sistema de pensiones que se presentan en la sección 5 contemplan dos escenarios demográficos elaborados hace ya varios años, uno que a nuestro entender era bastante realista en su momento, y otro mucho más optimista en cuanto a la evolución de los flujos migratorios. El primero de ellos se basa en las proyecciones demográficas que publicó EUROSTAT en 2013 (EUROPOP2013, EC, 2014) que sirvieron de base al *Ageing Report* de 2015. En materia de inmigración, este escenario suponía que el valor negativo del saldo migratorio neto español en los últimos años de la Gran Recesión se reduciría gradualmente e invertiría su signo a partir de 2025, con una senda ascendente que alcanzaría un pico de unas 300.000 entradas netas en torno a 2050 para descender después suavemente durante el resto del período. Como alternativa, también consideramos un escenario de *alta inmigración (AI)* en el que se supone que la recuperación de los flujos migratorios es mucho más rápida que en el escenario base (como de hecho lo ha sido), de forma que el influjo neto de población se sitúa en torno a los 300.000 efectivos anuales a partir de 2022. El Gráfico A.1 compara ambos escenarios hasta 2050 y el Gráfico A.2 muestra el influjo neto total acumulado de inmigrantes entre 2018 y 2050. La diferencia entre nuestros dos escenarios en estos términos está en torno a los 6,5 millones de personas, lo que marca la diferencia entre un apreciable aumento de la población en un caso y su práctico estancamiento en el otro.

Gráfico A.1. Flujos migratorios netos en algunos escenarios demográficos alternativos



**Gráfico A.2. Flujos inmigratorios netos acumulados (2018-50)  
en distintos escenarios migratorios**



Los Gráficos A.1 y A.2 muestran también las previsiones de EUROSTAT que se han utilizado en el *Ageing Report* de 2018 (Comisión Europea, 2018), las proyecciones base de la AIREF elaboradas en 2018 y revisadas en 2020 y las últimas proyecciones del INE (2020). En el caso de las dos últimas fuentes, las observaciones de 2018 y 2019 corresponden a datos reales provisionales que han sorprendido al alza con un rebote de la inmigración tras el final de la anterior crisis más rápido y fuerte de lo esperado. Aunque no se espera que esas cifras tengan continuidad, especialmente en el contexto actual de restricciones a la movilidad ligadas a la covid, sirven como recordatorio de la notoria dificultad de predecir los flujos migratorios.

En cualquier caso, como se aprecia en el Gráfico A.1, tanto el escenario central del último *Ageing Report* como su escenario de alta inmigración y el escenario central del INE se sitúan en la zona intermedia entre nuestras dos proyecciones de entradas netas durante la primera parte del período analizado y caen después por debajo de nuestro escenario base, mientras que las proyecciones centrales de la AIREF se sitúan cerca de nuestro escenario de inmigración elevada. Aunque el perfil temporal es diferente, la entrada neta de inmigrantes acumulada en 2050 difiere en solo un 10 % entre los dos escenarios (9,9 millones en nuestro escenario AI *versus* 11,2 en la revisión de 2020 de la AIREF). En conjunto, por tanto, nuestro escenario de alta inmigración podría acotar, al menos aproximadamente, los riesgos al alza ligados al comportamiento de los influjos inmigratorios durante las próximas décadas. Aunque siempre existe margen para sorpresas, sería arriesgado fiar la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones a un influjo sostenido de inmigrantes mucho mayor que el que contempla este escenario.

## Referencias bibliográficas

- AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIREF, 2018): *Previsiones demográficas: una visión integrada*. Madrid. Disponible en <http://www.airef.es/-/la-airef-preve-que-la-poblacion-espanola-aumente-entre-4-y-13-millones-en-30-anos-y-se-situe-entre-51-y-60-millones-de-habitantes-en-2050>
- AIREF (2019): *Opinión sobre la Sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social*. Madrid, Opinión 1/19. Disponible en <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/OPINIONES/190109OpinionSeguridad-Social.pdf>
- AIREF (2020): *Actualización de las previsiones demográficas y de gasto en pensiones*. Madrid. Disponible en <https://www.airef.es/es/centro-documental/actualizacion-previsiones-demograficas-y-de-gasto-en-pensiones>
- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES (BOCG, 2020A): «Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo». Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, serie D, no. 175, 10 de noviembre de 2020; pp. 14-126. Disponible en <http://www.congreso.es/publicoficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-175.PDF>
- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES (BOCG, 2020B): «Comparecencia del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones». Congreso de los Diputados, Comisiones, XIV Legislatura, no. 137, 9 de septiembre de 2020. Disponible en <http://www.congreso.es/publicoficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-137.PDF>
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE, 2011): Ley 27/2011 de 1 de agosto sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-13242>
- COMISIÓN EUROPEA (2015): «The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)». *European Economy* 3/2015. Disponible en <http://ec.europa.eu/economyfinance/publications/europeaneconomy/2015/pdf/ee3en.pdf>
- COMISIÓN EUROPEA (2018): «The 2018 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States». *European Economy*, Institutional Paper no. 079. Disponible en <https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070en>
- DE LA FUENTE, A. (2020): «Series largas de algunos agregados económicos y demográficos regionales: actualización de *RegData* hasta 2019 (*RegData* y *RegData Dem* versión 6.0-2019)»; en *Estudios sobre Economía Española* (25). Madrid, FEDEA. Disponible en <https://bit.ly/31LLovt> y <https://bit.ly/2QK6WSQ>

- DE LA FUENTE, A.; GARCÍA M. A. Y SÁNCHEZ MARTÍN, A. R. (DGS, 2019): «La salud financiera del sistema público de pensiones español: proyecciones de largo plazo y factores de riesgo»; en *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública* (229); pp. 123-156.
- DE LA FUENTE, A.; GARCÍA M. A. Y SÁNCHEZ MARTÍN, A. R. (DGS, 2020): «¿Hacia una contrarreforma de pensiones? Notas para el Pacto de Toledo»; en *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública* (232); pp. 115-143.
- DEVESA, E. *et al.* (2020): *Factor de equidad actuarial del sistema contributivo de pensiones de jubilación español*. Madrid, Instituto de Actuarios Españoles. Disponible en <https://www.actuarios.org/informefdea2020/>
- GARCÍA PÉREZ, J. I.; JIMÉNEZ MARTÍN, S. Y SÁNCHEZ MARTÍN, A. R. (2014): «Delaying the normal and early retirement ages in Spain: behavioural and welfare consequences for employed and unemployed workers»; en *The Economist* (162); pp. 341-375.
- IGAE (2020): Contabilidad nacional. Serie anual. Clasificación funcional del gasto del subsector Fondos de la Seguridad Social. Disponible en <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iacofog.aspx>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE, 2020a): Índice de precios de consumo. Disponible en <https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=EstadisticaC&cid=1254736176802&menu=resultados&cidp=1254735976607#!:tabs-1254736194776>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE, 2020b): Proyecciones de población 2020-70. Base de datos electrónica INEbase. Demografía y población. Cifras de población y censos demográficos. Madrid. Disponible en <https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=EstadisticaC&cid=1254736176953&menu=resultados&cidp=1254735572981>
- JIMÉNEZ, S. Y SÁNCHEZ, A. (2007): «An Evaluation of the life cycle effects of minimum pensions on retirement behavior»; en *Journal of Applied Econometrics* (22); pp. 923-950.
- MINISTERIO DE HACIENDA (MH, 2020A): Presupuestos Generales del Estado 2021. Proyecto. Disponible en <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2021Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/Series.htm>
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (MISSM, 2020): «Presentación para la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo». Disponible en <http://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/noticias/ministro/detalle/3892>
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL (MTES, 2020): Estadística de prestaciones por desempleo. Disponible en <http://www.mites.gob.es/estadisticas/PRD/welcome.htm>



- MORAGA, M. Y RAMOS, R. (2020): «Una estimación del rendimiento financiero del Sistema de Pensiones». Artículo Analítico 3/2020 del Banco de España, Madrid. Disponible en <https://pensionistas.ccoo.es/efaa5603a09c9380c96e8812af07cb69000059.pdf>
- SÁNCHEZ MARTÍN, A.R. (en curso): «La compatibilidad del trabajo y el cobro de pensión: un estudio cuantitativo para el caso español». De próxima publicación en FEDEA: *Estudios sobre la Economía Española*.
- SEGURIDAD SOCIAL (2020a): Proyecto de Presupuestos. Ejercicio 2021. Información Complementaria. Anexo al Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2021. Disponible en <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/PresupuestosEstudios/48546/3c8bcd08-09a2-4626-b055-8e9bc4898fc2>
- SEGURIDAD SOCIAL (2020b): Proyecto de Presupuestos. Ejercicio 2021. Información Complementaria. Informe Económico-Financiero del Proyecto de Presupuestos 2021. Disponible en <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/PresupuestosEstudios/48546/3c8bcd08-09a2-4626-b055-8e9bc4898fc2>





# LAS PENSIONES DE VIUEDAD

Luisa Fuster

Universidad Carlos III de Madrid

## Resumen

Las pensiones de viudedad constituyen un pilar fundamental del estado de bienestar español ya que evitan situaciones de pobreza durante la vejez de un gran número de mujeres. Efectivamente, el 96 % de las pensiones de viudedad las reciben mujeres y el 40 % de ellas no tiene derecho a percibir la pensión de jubilación porque no cotizaron lo suficiente. Para los hombres, por el contrario, las pensiones de viudedad no juegan un papel importante. La razón principal es que el hombre tiene menor esperanza de vida que la mujer, pero también porque, a diferencia de las mujeres, la mayoría de ellos tiene derecho a una pensión de jubilación. De hecho, existe en España una importante desigualdad de género en las pensiones contributivas. En este artículo documentamos cómo están distribuidas las pensiones entre hombres y mujeres y veremos que la pensión de viudedad reduce la brecha de género de las pensiones. Esta brecha de género se explica por la desigual experiencia laboral de los hombres y las mujeres pensionistas. En la segunda parte del capítulo comprobaremos que las desigualdades de género en las cotizaciones a la Seguridad Social están disminuyendo. Probablemente dentro de 20 años la gran mayoría de mujeres pensionistas cobrarán una pensión de jubilación y la pensión de viudedad ya no será un instrumento tan adecuado para evitar la pobreza durante la vejez. Por ello en muchos países de nuestro entorno han introducido reformas en la pensión de viudedad que repasaremos al final del capítulo.

## Abstract

*Survivors' pensions are a fundamental pillar of the Spanish welfare state as they prevent situations of poverty during the latter years for a large number of women. Specifically, 96 % of survivors' pensions are received by women and 40 % of them do not have the right to receive retirement benefit because they did not make enough contributions. By contrast, survivors' pensions for men do not play an important role. The main reason for this is that men have a lower life expectancy than women, but also because most men have the right to a pension scheme compared to women. In fact, there is significant gender inequality in contributory pensions in Spain. In this paper, we document how pensions are distributed between men and women and we see how survivors' pensions reduce the gender gap in the pension system. This gender gap is explained by the unequal work experience between retired men and women. In the second part of the chapter, we will show that gender inequalities in social security contributions are diminishing. Within 20 years, the large majority of retired women will probably collect a pension and the widow's pension will no longer be such an important instrument for preventing poverty during old age. This is why many comparable countries have introduced reforms to survivors' pensions, which we will review at the end of the chapter.*

## 1. Introducción

Las pensiones de viudedad constituyen un pilar fundamental del estado de bienestar español ya que evitan situaciones de pobreza durante la vejez de un gran número de mujeres. Efectivamente, el 96 % de las pensiones de viudedad las reciben mujeres y el 40 % de ellas no tiene derecho a percibir la pensión de jubilación porque no cotizaron lo suficiente. Para los hombres, por el contrario, las pensiones de viudedad no juegan un papel importante. La razón principal es que los hombres tienen menor esperanza de vida que las mujeres pero también que, a diferencia de las mujeres, la mayoría de ellos tiene derecho a una pensión de jubilación<sup>1</sup>. De hecho, existe en España una importante desigualdad de género en las pensiones contributivas. En este artículo documentamos cómo están distribuidas las pensiones entre hombres y mujeres y veremos que la pensión de viudedad reduce la brecha de género de las

<sup>1</sup> Además, porque no reciben pensión de viudedad al no haber tenido pensión de jubilación su esposa.

pensiones. Esta brecha de género se explica por la desigual experiencia laboral de los hombres y las mujeres pensionistas. En la segunda parte del texto comprobaremos que las desigualdades de género en las cotizaciones a la Seguridad Social están disminuyendo. Probablemente dentro de 25 años la gran mayoría de mujeres pensionistas cobrarán una pensión de jubilación y la pensión de viudedad ya no será un instrumento tan adecuado para evitar la pobreza durante la vejez. Por ello en muchos países de nuestro entorno han introducido reformas en la pensión de viudedad que repasaremos al final.

En la primera parte de este artículo analizamos la distribución de las pensiones contributivas de jubilación y de viudedad. Veremos que las pensiones contributivas están distribuidas desigualmente entre mujeres y hombres<sup>2</sup>. Si bien para los hombres la mayoría de pensiones son de jubilación (82 %), para las mujeres solamente la mitad de las pensiones son de jubilación y un tercio son de viudedad. Además, existe una brecha de género considerable en las pensiones contributivas. En 2017, la pensión media de las mujeres fue un 30 % inferior a la de los hombres. Ahora bien, de no existir la pensión de viudedad, la única pensión para el 40 % de las pensionistas, la brecha de género en la pensión media sería el doble<sup>3</sup>. Sin lugar a dudas la pensión de viudedad juega un papel muy importante evitando situaciones de pobreza durante la vejez de las mujeres en España.

Al comparar entre grupos de edad se observa que la desigualdad de género de las pensiones contributivas es menos importante entre las generaciones jóvenes de pensionistas que entre las más mayores. La brecha en la pensión media de jubilación es 42 % para las mujeres mayores de 75 años y 23 % para las de 65-69 años. Además, la proporción de pensionistas que reciben pensión de jubilación es mucho más parecida a la de los hombres para las generaciones más jóvenes (85 % para mujeres frente a 98 % para hombres entre 65-69 años y 39 % para mujeres y 99 % para hombres de más de 85 años). Efectivamente, las pensionistas más jóvenes han cotizado más que las mayores y un mayor número de ellas tiene derecho a cobrar pensión de jubilación. Por ello, en los últimos 10 años el número de pensionistas de jubilación ha aumentado más entre las mujeres que entre los hombres. Si bien en 2009, el número de mujeres pensionistas de jubilación de 65-69 años era el 50 % del número de hombres pensionistas de jubilación, en 2019 es el 65 %. Es decir, cada vez más mujeres tienen derecho a la pensión de jubilación y ello se ve reflejado en la distribución de pensiones contributivas.

La segunda parte del artículo analiza las cotizaciones actuales a la Seguridad Social de mujeres y hombres en España. Para identificar las causas de las diferencias de género en las cotizaciones se analizan las mismas por grupos de edad y por grupos de cotización. Veremos que estas diferencias son mucho menores para las generaciones más jóvenes (de 25-30 años en 2019). El análisis por grupos de cotización muestra que la brecha de género en las bases de cotización son menores para los grupos 1 y 2 de cotización que corresponden a trabajos más cualificados. Sin embargo, existe una brecha de género significativa en todos los grupos de

<sup>2</sup> Varios autores han analizado la brecha de género de las pensiones en España; véase, por ejemplo, CIFRE (2013), ALAMINOS (2018), AYUSO y CHULIÁ (2018) y FUSTER (2019) y en Europa, BURKEVICA *et al.* (2015).

<sup>3</sup> El cálculo de la brecha de género en la pensión media se obtiene al computar la media de la pensión total (suma de la pensión de jubilación y viudedad) para mujeres y hombres en 2017.

cotización y en concreto es bastante importante (un 20 %) para el 44 % de las mujeres quienes cotizan en los grupos 4-7 correspondientes a trabajos menos cualificados.

Al final se presenta un resumen de las reformas que se han llevado a cabo en países de nuestro entorno. En la mayoría de ellos se mantiene la pensión de viudedad como una renta vitalicia pero se ha limitado su incidencia estableciendo umbrales de renta máximos. Por otro lado, en Suecia la pensión de viudedad es solamente temporal y se recibe en circunstancias especiales. La pensión de viudedad como renta vitalicia y seguro contra el riesgo de enviudar sigue existiendo en el segundo pilar del sistema sueco constituido por los planes de empleo.

El artículo se estructura del modo siguiente: la sección 2 describe la incidencia y cuantía de las pensiones de jubilación así como su distribución entre hombres y mujeres. La sección 3 describe la distribución de las pensiones de viudedad y muestra el impacto de las mismas en la distribución de las pensiones contributivas en 2017. En la sección 4 se presenta un análisis descriptivo de las cotizaciones actuales de mujeres y hombres por edades. Además, se analiza la brecha de género en las bases de cotización por grupos de cotización. En la sección 5 se describen las principales reformas llevadas a cabo en la pensión de viudedad en otros países para adaptarla a la nueva realidad de la mujer en el mercado de trabajo. La sección 6 concluye el artículo y en la 7 se presentan las referencias bibliográficas.

## 2. Pensiones de jubilación

En 2019 el gasto en pensiones contributivas fue aproximadamente el 11 % del PIB (135.242.613 miles de euros). Dicho gasto incluye las categorías de pensiones de jubilación, viudedad, orfandad e invalidez. De ellas las más importantes son las de jubilación (70 % del gasto total) y viudedad (17 % del gasto total) y vamos a analizar su cuantía e incidencia entre hombres y mujeres. En la actualidad existe una importante brecha de género tanto en la cuantía media de la pensión de jubilación como en el número de pensionistas. En 2019, la pensión media de jubilación fue 1.312 euros para los hombres y 858 euros para las mujeres, es decir un 34 % inferior. También hay una diferencia importante en el número de pensiones de jubilación ya que un 63 % de los pensionistas son hombres. Para las mujeres solamente un 51 % de las pensiones son de jubilación mientras que para los hombres un 82 % de las pensiones contributivas son de jubilación. A continuación, un análisis por cohortes nos va a mostrar que las brechas de género en la cuantía de pensión media y en la incidencia de la pensión de jubilación se está reduciendo.

### *Análisis de la pensión de jubilación por cohortes*

La brecha de género en la pensión media de jubilación varía considerablemente entre cohortes en 2019, como podemos ver en la Tabla 1. En el grupo de edad más joven (65-69),

correspondiente a las cohortes nacidas entre 1950-1955, la brecha es del 23 % mientras que para las cohortes nacidas antes de 1945 es del 42 %. Además, existe una diferencia muy importante entre cohortes en el porcentaje de mujeres que perciben pensión de jubilación. Si bien el 85 % de las pensiones recibidas por mujeres nacidas en la segunda mitad de los años 50 son de jubilación, este porcentaje es solamente del 39 % para las nacidas en los años 30. Ello es resultado del aumento considerable de la participación en el mercado de trabajo de las mujeres en España. De hecho, la tasa de participación de las mujeres era solamente del 30 % a finales de los 1970 y del 70 % en el año 2010 (véase Guner *et al.*, 2014.)

**Tabla 1. Pensión de jubilación media (2019)**

	Mujer	Hombre	Brecha
<b>65-69</b>	1.103,3	1.436,4	23 %
<b>70-74</b>	906,6	1.400,5	35 %
<b>75-79</b>	740,3	1.272,6	42 %
<b>80-84</b>	648,9	1.123,1	42 %
<b>85 y más</b>	608,8	1.037,3	41 %

Fuente: *eSTADISS. Estadísticas del INSS.*

**Tabla 2. Porcentajes de mujeres y hombres beneficiarios de pensión de jubilación (2019)**

	Mujer	Hombre
<b>65-69</b>	85	98
<b>70-74</b>	77	99
<b>75-79</b>	63	99
<b>80-84</b>	49	99
<b>85 y más</b>	39	99

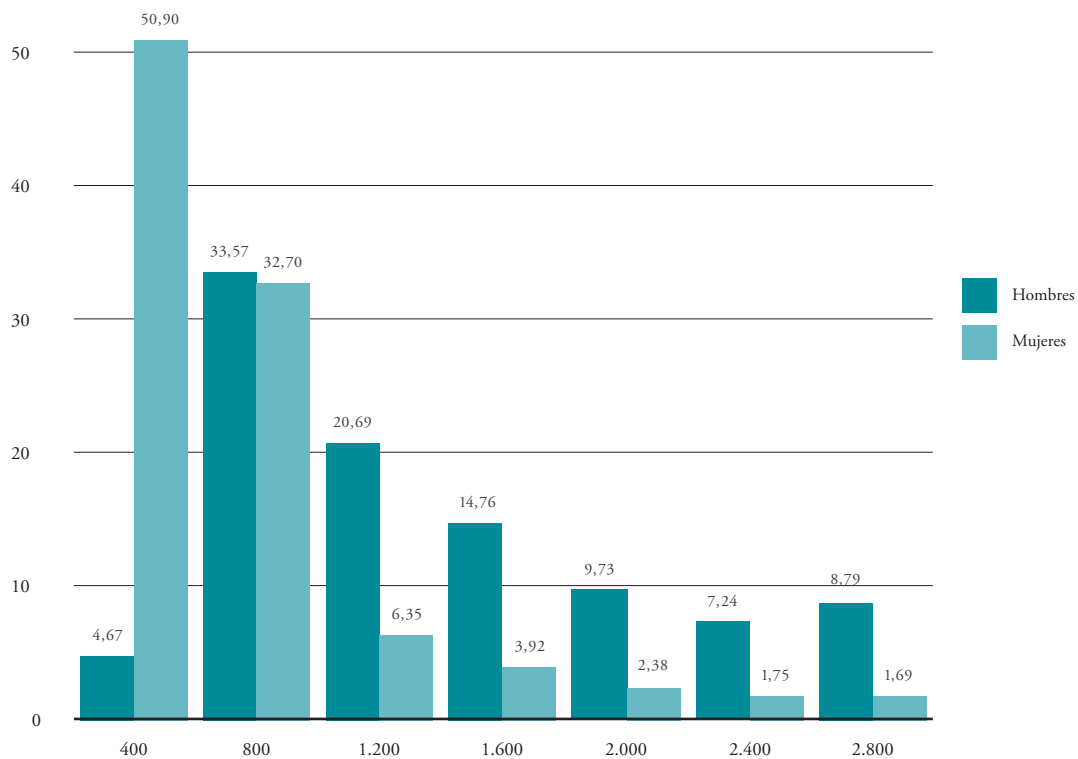
Fuente: *eSTADISS. Estadísticas del INSS.*

En resumen, las cohortes de mujeres nacidas antes de 1950 reciben de media una pensión de jubilación que es aproximadamente un 40 % inferior a la de los hombres. Además, más del 40 % de las mujeres de más de 75 años no perciben pensión de jubilación. La pensión de viudedad constituye la única fuente de ingresos para muchas de dichas mujeres.

## Distribución de las pensiones de jubilación

A continuación, analizamos la distribución de las pensiones de jubilación en España utilizando la Muestra Continua de Vidas Laborales de 2017 (MCVL)<sup>4</sup>. El Gráfico 1 muestra el histograma de pensiones de jubilación en 2017. El panel izquierdo ilustra cómo se distribuyen las pensiones de jubilación entre hombres y el panel derecho cómo es la distribución entre mujeres. Como podemos observar, aproximadamente el 60 % de las mujeres recibe una pensión menor de 500 euros mientras solamente un 6 % de los hombres recibe menos de 500 euros en pensión de jubilación. Por otro lado, mientras el 55 % de los hombres recibe una pensión mayor a 1.000 euros solamente un 10 % de las mujeres beneficiarias recibe una pensión por encima de dicho umbral. El histograma también nos muestra que la brecha de género en la pensión mediana es aproximadamente del 50 %, mucho mayor a la que observamos en la pensión media (34 %).

Gráfico 1. Distribución de las pensiones de jubilación en 2017



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la MCVL de 2017.

<sup>4</sup> La MCVL es un extracto del 4 % del universo de registros del sistema de la Seguridad Social española seleccionado al azar. La muestra analizada contiene información de 153.447 mujeres y 154.659 varones (50,2 %) que recibieron pensiones contributivas en el año 2017.

### 3. Pensiones de viudedad

La pensión de viudedad proporciona una renta vitalicia al esposo superviviente. En 2019 la pensión media de viudedad fue aproximadamente el 60 % de la pensión media de jubilación. Este seguro de vida se introdujo en España hace 60 años, cuando la mujer participaba muy poco en el mercado laboral<sup>5</sup>. Hoy en día la pensión de viudedad juega un papel fundamental al evitar situaciones de pobreza entre las mujeres más mayores.

La cuantía total de gasto en pensiones de viudedad es considerable ya que constituye el 17 % del gasto en pensiones contributivas. En concreto, en 2019 el número de pensiones de viudedad fue 1.625.000 y el beneficio medio mensual fue de 720 euros. La mayor esperanza de vida de la mujer y el hecho de que haya tenido carreras laborales cortas explica que las mujeres sean las principales receptoras de la pensión de viudedad. Por ejemplo, en 2019 un 96 % de las pensiones de viudedad las recibieron mujeres. Además, esta fuente de ingresos durante la vejez es fundamental para las mujeres ya que el 36 % de las pensiones contributivas que reciben son de viudedad (un 1,4 % en el caso de los hombres).

A diferencia de las pensiones de jubilación, para las cuales hay una brecha de género del 34 %, en el caso de las pensiones de viudedad la brecha es negativa e igual a -43 %. Concretamente, en 2019 la pensión media de viudedad fue 730 euros para las mujeres y 509 euros para los hombres. Esta brecha negativa simplemente se debe a que la pensión de viudedad es proporcional a la pensión de jubilación del cónyuge fallecido y la pensión de jubilación media de los hombres es mayor a la de las mujeres.

La Tabla 3 compara la pensión media de jubilación con la de viudedad recibida en 2019 por mujeres de distintas edades. Nótese que las generaciones nacidas antes de 1945 (75 años y más) reciben una pensión media de viudedad que es mayor que la pensión media de jubilación. Para las generaciones más jóvenes se da la situación contraria porque han tenido carreras laborales más largas y han cotizado más al sistema.

**Tabla 3. Pensión de jubilación y de viudedad de mujeres (media) en 2019**

Edad	Jubilación	Viudedad	Porcentaje de pensiones de jubilación
65-69	1.103,3	786	85
70-74	906,6	779	77
75-79	740,3	752	63
80-84	648,9	728	49
85 y más	608,8	685	39

Fuente: eSTADISS. *Estadísticas del INSS*.

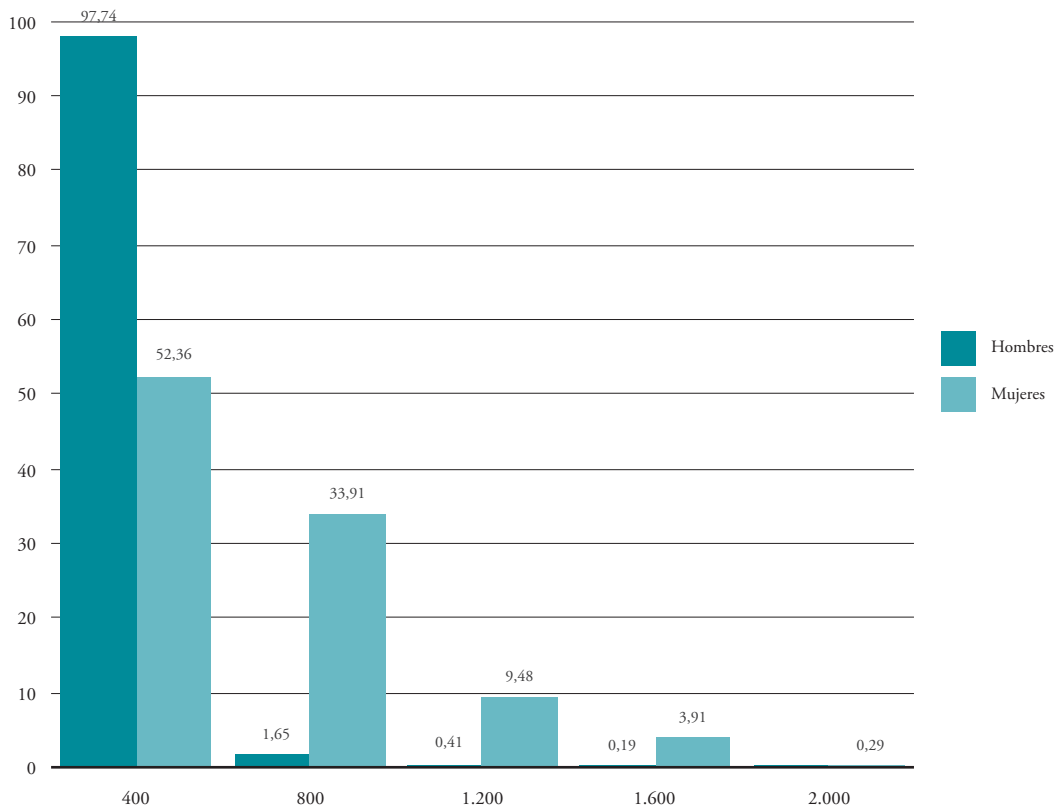
<sup>5</sup> Véase CRUCES (2020) y GUNER *et al.* (2014), donde se documenta el aumento en la oferta laboral de las mujeres en España en los últimos 50 años.



La Tabla 3 también muestra que, cuanto mayores son las pensionistas, menor es el porcentaje de ellas beneficiarias de pensión de jubilación. Por ejemplo, fijémonos en las generaciones nacidas antes de 1940 (véanse las últimas 2 filas de la Tabla 3), que son las que tienen un menor número de beneficiarias de pensión de jubilación. Aproximadamente un 55 % de ellas no reciben pensión de jubilación y la pensión de viudedad es esencial para mantener su estándar de vida al fallecer el esposo.

A continuación, los histogramas de pensiones de viudedad muestran una distribución muy desigual de las pensiones entre hombres y mujeres (véase el Gráfico 2). Si bien el 50 % de las receptoras de pensión de viudedad recibe una pensión menor a 500 euros, el 97 % de los viudos recibe una pensión menor a dicha cuantía.

**Gráfico 2. Distribución de las pensiones de viudedad en 2017**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la MCVL de 2017.

La Tabla 4 también muestra información obtenida de la MCVL de 2017. Con la MCVL es posible computar el porcentaje de pensionistas que reciben la pensión de viudedad además de la pensión de jubilación. Dado que la pensión de jubilación que reciben hoy en día las mujeres es menor a la pensión máxima, muchas viudas tienen derecho a recibir la pensión de viudedad y la de jubilación al mismo tiempo. No ocurre así para los hombres ya que reciben una mayor cuantía en pensión de jubilación, y además porque hay menos viudos que viudas o porque las esposas fallecidas no recibían pensión de jubilación. En la Tabla 4 se muestra qué porcentaje de mujeres de distintas cohortes recibe tanto la pensión de jubilación como la de viudedad. Por un lado, hay más viudas entre las mujeres más mayores lo que tiende a aumentar el porcentaje de mujeres recibiendo las dos pensiones. Por otro lado, el porcentaje de mujeres receptoras de pensión de jubilación es menor para las mujeres más mayores lo que tiende a reducir con la edad el porcentaje de mujeres que cobran las dos pensiones. En definitiva, tenemos que dicho porcentaje es del 26 % entre las mujeres más mayores y que estas cobran en media 910 euros en pensión total (suma de la pensión de jubilación y de viudedad). Para los hombres sin embargo no es tan importante la incidencia de la doble pensión (viudedad y jubilación) ya que recordemos que solamente un 3,8 % de ellos recibe pensión de viudedad. En consecuencia, la pensión de viudedad reduce la brecha de género en las pensiones en términos de la pensión total (suma de la pensión de viudedad y de jubilación).

**Tabla 4. Pensiones de viudedad por generaciones (euros) en 2017**

Generación	Pensión total	Porcentaje con jubilación y viudedad	Pensión de viudedad	Porcentaje con pensión de viudedad
1950-59	1.536	8 %	725	41 %
1940-49	1.196	17 %	695	42 %
1930-39	1.003	24 %	653	72 %
1920-29	910	26 %	608	82 %

Fuente: *MCVL de 2017*.

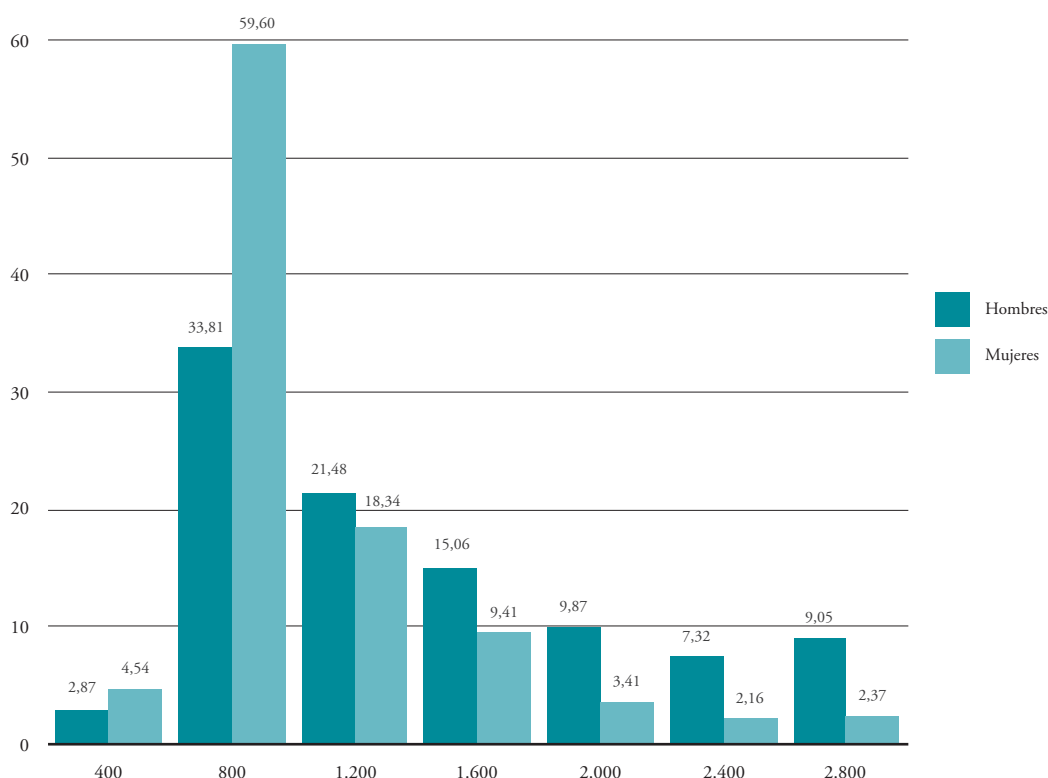
Por ejemplo, en el año 2017 la pensión media total recibida por las mujeres fue 1.080 euros y la de los hombres 1.280 euros, es decir la brecha de género en la pensión total fue de 15 %. Nótese por tanto que la pensión de viudedad reduce la brecha de género en las pensiones: la brecha es del 34 % en la pensión de jubilación pero solamente del 15 % en la pensión media total. Dado que un número importante de las mujeres pensionistas recibe los dos tipos de pensiones (aproximadamente el 20 % de las pensionistas en 2017), es posible afirmar que la pensión de viudedad juega un papel importante reduciendo la desigualdad de género en la distribución de las pensiones. Además, los datos de la MCVL en 2017 muestran que el 41 % de las mujeres pensionistas recibe únicamente la pensión de viudedad de lo que deducimos que la pensión de viudedad constituye un instrumento importante en la reducción de la pobreza entre las mujeres mayores.

## Distribución de la pensión total

Anteriormente hemos analizado cómo se distribuyen las pensiones entre los beneficiarios de pensiones de jubilación y/o de pensiones de viudedad. A continuación vamos a estudiar cómo se distribuyen las pensiones entre la población total de pensionistas (de jubilación y viudedad). Utilizando la MCVL de 2017 se calcula la cuantía de la pensión total que recibe cada pensionista como la suma de la pensión de jubilación más la de viudedad para el año 2017 (para los beneficiarios de un solo tipo de pensión la pensión total es igual al valor de la única pensión que recibe).

El Gráfico 3 compara la distribución de la pensión total de hombres (panel de la izquierda) y mujeres en 2017 entre la población de pensionistas. Vemos que un 55 % de los pensionistas reciben más de 1.000 euros mientras que solamente un 25 % de las mujeres pensionistas recibe más de 1.000 euros. Mientras que solamente un 5 % de los pensionistas recibe menos de 500 euros, un 10 % de las mujeres pensionistas recibe un beneficio por debajo de dicho umbral. En definitiva, las pensiones contributivas están distribuidas muy desigualmente entre hombres y mujeres.

**Gráfico 3. Distribución de la pensión total entre hombres y mujeres**



Fuente: elaboración propia utilizando la Muestra Continua de Vidas Laborales de 2017 (Seguridad Social).

Si bien las diferencias de género en pensiones contributivas son substanciales, veremos ahora que estas serían mucho mayores en ausencia de las pensiones de viudedad. Para ello vamos a comparar la distribución de la pensión total (la representada en los histogramas del Gráfico 3) con la que habría si no existiese la pensión de viudedad (sustraemos la pensión de viudedad de la total). Las siguientes tablas reportan algunos momentos de las distribuciones de pensiones entre hombres y mujeres (154.000 hombres y 153.000 de mujeres) de la MCVL de 2017). En concreto, la Tabla 5 muestra la pensión media de los percentiles 25, 50, 75 y 90 de la distribución de la pensión total entre los hombres (columna 2) y mujeres (columna 3)<sup>6</sup>. Si bien para el 50 % de los hombres la pensión total media es 1.039 euros y para el 50 % de las mujeres es solamente 646 euros. Es decir, la brecha de género de la pensión total es 38 % para el 50 % de la población. Esta brecha difiere bastante entre percentiles como vemos en la cuarta columna de la Tabla 4. Si bien en el percentil 25 la brecha es 17 %, la brecha es del 40 % y del 37,5 % para los percentiles 75 y 90 (niveles más altos de pensión). En conclusión, la brecha de género de la pensión total es 38 % para la mediana de la población y aumenta para niveles más altos de pensiones. Estas diferencias son importantes y ahora veremos que serían aún mayores de no ser por el efecto igualador de la pensión de viudedad.

Para medir cómo la pensión de viudedad reduce la brecha de género en las pensiones y también cómo evita situaciones de pobreza de las actuales pensionistas en España, sustraemos la pensión de viudedad de la variable 'pensión total' y computamos los mismos momentos de la distribución entre la población total de pensionistas. Los resultados aparecen en las columnas 4 y 5 de la Tabla 5. Vemos que de no existir la pensión de viudedad, el 25 % de las mujeres no recibirían pensión mientras que el 25 % de los hombres con menor pensión recibirían de media 699 euros. En el percentil 50 la pensión media para los hombres es 1.028 euros y para las mujeres solamente 396 euros. Este ejercicio constata que entre las mujeres pensionistas con menor pensión (el percentil 25) la pensión de viudedad es el único beneficio que reciben y por tanto este tipo de pensión está jugando un papel crucial al evitar situaciones de pobreza en la vejez de las mujeres mayores. Obsérvese cómo la pensión del percentil 50 de los hombres solamente disminuye de 1.039 euros a 1.028 euros al sustraer la pensión de viudedad. Sin pensiones de viudedad, la brecha de género en las pensiones contributivas sería 61,5 % para el 50 % de la población. Es decir, si no existiese la pensión de viudedad la brecha de género en las pensiones sería substancialmente mayor (61 % en lugar de 38 % para la mediana de la población).

Como vimos, eliminar la pensión de viudedad llevaría a la pobreza al 25 % de las mujeres pensionistas. Este efecto sería aún más importante para las generaciones de pensionistas más mayores ya que la mayoría de ellas no cotizó suficiente como para recibir pensión de jubilación. Para constatar esta afirmación, calculo de nuevo la distribución de pensión total pero ahora solamente para la población de pensionistas nacidas entre 1920 y 1939 (en 2017 tenían más de 79 años). La Tabla 6 reporta los percentiles 25, 50, 75, 90 y 99 de las distribuciones de pensión total para hombres (columna 2) y mujeres (columna 3). En las columnas 5-7 vemos

<sup>6</sup> Por ejemplo, 728 euros es la pensión media calculada entre el 25 % de los hombres que recibe menor pensión total de la muestra de 154.000 hombres pensionistas.

el efecto en la distribución de las pensiones de la eliminación de la pensión de viudedad para la población mayor de 79 años en 2017. En la columna 6 de la tabla podemos ver que el 50 % de las mujeres mayores de 79 años no recibiría pensión si se eliminara la pensión de viudedad. Este ejercicio ilustra la importancia que hoy en día tiene la pensión de viudedad para las generaciones de mujeres que cotizaron muy poco al sistema, en general las generaciones nacidas antes de 1940.

**Tabla 5. Distribuciones de la pensión total y pensión de jubilación en 2017**

Percentil	Pensión total (euros)			Sin pensión de viudedad (euros)		
	Hombres	Mujeres	Brecha	Hombres	Mujeres	Brecha
25	728	605	17 %	699	0	
50	1.039	646	38 %	1.028	396	61,5 %
75	1.657	990	40 %	1.642	637	61,1 %
90	2.374	1.483	37,5 %	2.352	1.189	49,5 %

Fuente: *elaboración propia con la MCVL de 2017.*

**Tabla 6. Distribuciones de pensiones de las generaciones 1920-39 en 2017**

Percentil	Pensión total (euros)			Sin pensión de viudedad (euros)		
	Hombres	Mujeres	Brecha	Hombres	Mujeres	Brecha
25	637	637	0	637	0	
50	839	637	24 %	790	0	
75	1.314	866	24 %	1.290	542	58 %
90	1.848	1.227	34 %	1.825	638	65 %
99	2.573	2.097	18 %	2.573	1.772	69 %

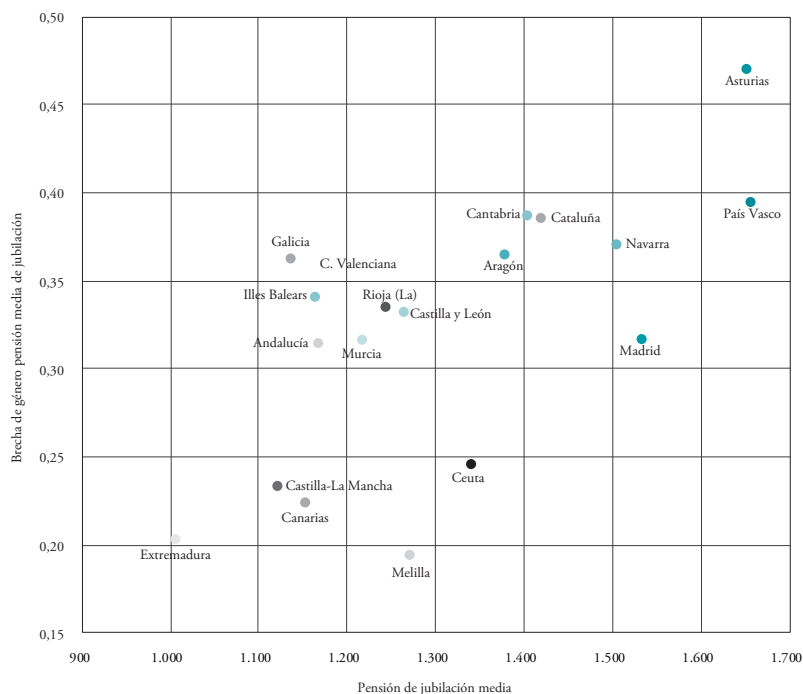
Fuente: *elaboración propia con la MCVL de 2017.*

En conclusión, la pensión de viudedad juega hoy en día un papel fundamental al evitar situaciones de pobreza entre las mujeres mayores y reduce la brecha de género en las pensiones en España. Para finalizar esta sección vamos a comparar la brecha de género de las pensiones por comunidades autónomas (CCAA) y veremos que esta es mayor en regiones donde los hombres reciben mayor pensión de jubilación.

## Brecha de género en las pensiones por comunidades autónomas

Existen diferencias importantes entre CCAA en la distribución de las pensiones contributivas que son de particular importancia en el caso de las mujeres. Por ejemplo, en 2019 el porcentaje de pensiones de jubilación que reciben las mujeres varía desde el 32 % en Castilla-La Mancha al 52 % en Cataluña. La pensión media de jubilación también difiere bastante entre regiones. En el caso de las mujeres, la pensión media es 727 euros en Galicia frente a 1.051 euros en Madrid. La brecha de género en la pensión de jubilación es importante en todas las CCAA, como puede verse en el Gráfico 4, siendo la máxima 48 % en Asturias y la mínima 20 % en Extremadura. En el mismo podemos apreciar también que la pensión media de los hombres es muy distinta entre CCAA (por ejemplo, 1.005 euros en Extremadura y 1.657 euros en el País Vasco), y que la brecha de género en la pensión es mayor cuanto mayor es la pensión media que reciben los hombres. Una posible explicación nos la proporciona el histograma de la pensión de jubilación (Gráfico 1). Como vemos en él, la distribución de las pensiones de jubilación de las mujeres tiene más masa concentrada por debajo de los 1.000 euros que la de los hombres. Parece ser que esta concentración de masa en la cola inferior de la distribución de pensiones de jubilación de las mujeres se cumple en las distintas CCAA, mientras que en el caso de los hombres hay más dispersión y más masa a la derecha de 1.000 euros en unas CCAA que en otras.

**Gráfico 4. Brecha de género y pensión media de jubilación de los hombres por comunidades autónomas en 2019**



Fuente: eSTADISS. Estadísticas del INSS (2019).

El porcentaje de pensiones de viudedad entre regiones es bastante similar y de media el 43 % de las pensiones son de viudedad en 2019. Mientras que en Andalucía y País Vasco el porcentaje de pensiones de viudedad es del 44 %, en Cataluña es del 37 % y en Castilla-La Mancha del 54 %. Si bien el porcentaje de pensiones de viudedad es similar entre regiones, la cuantía de las mismas difiere considerablemente. Por ejemplo, en Andalucía la pensión media de viudedad en 2019 fue de 685 euros mientras que en el País Vasco fue 888 euros. Estas diferencias vienen explicadas por la menor pensión de jubilación de los hombres en Andalucía en relación al País Vasco (1.169 euros en Andalucía y 1.657 euros en el País Vasco). Como consecuencia, la pensión de viudedad reduce en parte la brecha de género que hemos documentado para las pensiones de jubilación ya que dicha brecha es mayor en las regiones donde la pensión de viudedad es mayor.

#### 4. Cotizaciones actuales

Las diferencias de género que observamos hoy en día en la distribución de las pensiones contributivas son el resultado de diferencias del pasado en la experiencia laboral y en las bases de cotización. ¿Cómo evolucionarán las diferencias de género de las pensiones en el futuro? Para contestar esta pregunta vamos a analizar los datos de cotizaciones actuales de las mujeres y cómo difieren de las de los hombres.

Para entender por qué las mujeres reciben de media una pensión de jubilación menor que los hombres hay que analizar la fórmula que se utiliza para calcular la pensión. En el momento de la jubilación hay dos factores que determinan la cuantía de la pensión que vamos a recibir: el número de años de cotización y el historial de bases de cotización. En concreto, la pensión es proporcional a una media de las bases de cotización aplicadas durante la vida laboral del individuo (base reguladora). El coeficiente de proporcionalidad utilizado en la fórmula depende del número de periodos que haya cotizado el individuo hasta la fecha de jubilación. El coeficiente es igual a un mínimo de 50 % si el individuo ha cotizado durante 15 años y aumenta a partir de ese nivel en aproximadamente un 0,2 % por mes adicional cotizado hasta el máximo del 100 % (36 años de cotización). Así pues, menores bases de cotización o carreras laborales más cortas dan lugar a menores pensiones de jubilación.

Hoy en día todavía las mujeres españolas participan menos que los hombres en el mercado laboral y se jubilan con historiales laborales más cortos. Para ilustrar estas diferencias analizaremos los datos de número de cotizantes a la Seguridad Social<sup>7</sup>. En 2018 el número de cotizantes a la Seguridad Social fue de 6.616.684 mujeres y 7.304.370 hombres, es decir, el número de mujeres cotizantes fue un 10 % inferior al de los hombres. Esta diferencia de género en el número de cotizantes es creciente con la edad de los mismos. Por ejemplo, para los grupos de edad entre 25 a 45 años la brecha aumenta del 2 % al 9 % y llega a ser del 15 % para los cotizantes de entre 55 a 65 años. Es decir, las nuevas generaciones de mujeres del

<sup>7</sup> Utilizando la información proporcionada por la TGSS (estadísticas BBDD de enero de 2018).

mercado laboral participan mucho más. Aproximadamente dentro de 25 años las diferencias de género en el número de periodos cotizados se habrán reducido en un 50 %.

En cuanto a las bases de cotización, en 2018 la base de cotización media de las mujeres fue 1.600 euros mientras que la de los hombres fue 1.900 euros. Es decir, la brecha de la base media de cotización fue del 17 %. Al analizar las diferencias por edad se observa que la brecha en la base de cotización también aumenta con la edad de los cotizantes (véase Tabla 7). Para los menores de 30 años la brecha es solo del 9 % y se duplica para los mayores de 55 años. Es de esperar que las bases de cotización de los jubilados dentro de 35-40 años difieran quizás en solo un 10 % entre hombres y mujeres.

**Tabla 7. Base de cotización media por grupo de edad (2018)**

Edad	Mujer	Hombre	Brecha n.º cotizantes (%)	Brecha base cotización (%)
25-29	1.297	1.429	1,8 %	9 %
30-34	1.525	1.741	4 %	12 %
35-39	1.645	1.951	7,7 %	16 %
40-44	1.727	2.089	9,3 %	17 %
45-49	1.739	2.139	11 %	19 %
50-54	1.772	2.198	12,9 %	19 %
55-59	1.832	2.281	15,5 %	20 %
60-64	1.781	2.079	15,2 %	14 %

Fuente: TGSS. *Estadísticas BBDD de enero de 2018.*

Las causas de estas diferencias de género en las bases de cotización medias son muy diversas. Uno de los factores que determinan la base de cotización es el grupo de cotización del trabajador detallado en el contrato laboral. Los grupos de cotización determinan el mínimo y máximo de base de cotización y se publican en el *Boletín Oficial del Estado*. Cada grupo engloba una categoría profesional y en cierto modo nos da información sobre la cualificación requerida en el puesto de trabajo<sup>8</sup>. La Tabla 8 presenta un resumen con las medias de bases de cotización por grupo de cotización para hombres y mujeres en 2018.

<sup>8</sup> Existen 11 grupos de cotización: 1) ingenieros y licenciados; 2) ingenieros técnicos, peritos y ayudantes titulados; 3) jefes administrativos y de taller; 4) ayudantes no titulados; 5) oficiales administrativos; 6) subalternos; 7) auxiliares administrativos; 8) oficiales de primera y segunda; 9) oficiales de tercera y especialistas; 10) peones; y 11) aquellos trabajadores menores de 18 años, sea cual sea su categoría profesional.



**Tabla 8. Base de cotización (BD) por grupos de cotización y brecha de género (2018)**

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupos 4-7	Grupos 8-11	MEDIA
<b>BD mujeres (euros)</b>	2.764,3	2.355,3	2.436,6	1.510,3	1.014,2	1.602
<b>BD hombres (euros)</b>	3.066,9	2.676,9	2.753,5	1.903,5	1.561,7	1.926
<b>Brecha BD (%)</b>	9,8 %	12 %	11,5 %	20,6 %	35,0 %	16,8 %
<b>Porcentaje de mujeres en grupo</b>	10,0 %	10,5 %	3,6 %	44,2 %	31,5 %	
<b>Porcentaje de hombres en grupo</b>	9,9 %	5,5 %	5,3 %	26,5 %	52,7 %	

Fuente: TGSS. *Estadísticas BBDD de enero de 2018.*

Como podemos observar la base media de cotización es mayor para los grupos de cotización de categorías profesionales superiores. Por ejemplo, para hombres la base media es 3.000 euros para el grupo 1 y 1.560 para los grupos 8-11. En el caso de las mujeres la base media de cotización varía entre 2.764,3 euros en el grupo 1 a 1.014 euros en los grupos 8-11. En la cuarta fila de la Tabla 8 encontramos que existe una brecha de género en la base de cotización de entre el 10 % para el grupo 1 al 35 % en los grupos 8-11. Es decir, en todos los grupos de cotización la mujer cotiza a una base menor que el hombre y la diferencia de género es mayor cuanto menos cualificado es el puesto de trabajo (en términos del grupo de cotización). Posiblemente, las diferencias en bases de cotización de hombres y mujeres son mayores en las categorías profesionales medias y bajas porque es más frecuente que la mujer trabaje a tiempo parcial que el hombre<sup>9</sup>.

Vemos también que la distribución de los cotizantes entre los grupos de cotización difiere mucho entre hombres y mujeres (véase la fila 5 de la tabla). Concretamente, en los grupos de categoría profesional más baja (grupos 8-11) se concentra una proporción mayor de cotizantes en el caso de los hombres (52 %) que en el de las mujeres (31 %). Además, en los grupos de categoría profesional más alta se concentra una proporción mayor de cotizantes en el caso de mujeres (20 %) que en el de hombres (15 %). A pesar de que una mayor proporción de mujeres que hombres cotiza en los grupos 1 y 2 donde la brecha de género de la base de cotización es del 10 %, la brecha en la base media de cotización es casi el doble (un 17 %). Ello se debe a que la mayoría de cotizantes se encuentra en los grupos 4 al 11 (categorías profesionales medias y bajas) en los cuales la brecha de género es entre el 20 % y el 35 %.

Resumiendo, si bien las diferencias de género en el número medio de cotizantes y en la base media de cotización son substanciales (10 % y 17 % respectivamente), tenderán a disminuir progresivamente porque dichas brechas son menores entre los jóvenes (2 % y 9 % respectivamente). La reducción en las diferencias de género de las cotizaciones implicará la reducción de la brecha de género de las pensiones de jubilación.

<sup>9</sup> De hecho, en 2018 un 23 % de las mujeres cotizantes tuvieron un contrato a tiempo parcial mientras que solamente un 10 % de los hombres cotizantes tienen este tipo de contrato.

## 5. Reformas de la pensión de viudedad

Las diferencias de género en las cotizaciones sociales son mucho menores para las nuevas generaciones del mercado de trabajo. Cuando estas se jubilen el porcentaje de mujeres sin derecho a pensión de jubilación será muy inferior al actual. En consecuencia, la pensión de viudedad no será un instrumento clave para impedir la pobreza de las mujeres mayores como lo es hoy en día. Por ello cabe preguntarse si es necesario reformar la pensión de viudedad e incluso si quizás habría que eliminarla del sistema público de pensiones español. A continuación comentaré algunas de las reformas de la pensión de viudedad que se han llevado a cabo en países de nuestro entorno para adaptarla a la realidad actual de la mujer en el mercado laboral.

Desde los años 1990 el gasto en pensiones de viudedad ha ido aumentando por diversos motivos. Por un lado, la esperanza de vida de la mujer ha aumentado considerablemente y, además, la cobertura de la pensión de viudedad se ha extendido a otros grupos demográficos (hombres, parejas que cohabitan o parejas del mismo sexo más recientemente). Estos cambios han contribuido a que en España tengamos el mayor gasto en pensiones respecto al PIB (2,3 %) entre los países de la OCDE en 2019. Por contra, en algunos países europeos como Alemania, Francia o Bélgica el gasto en pensiones de viudedad ha disminuido desde 1990 (véase OECD 2018, Tabla 7.11). Esta disminución del gasto en pensiones de viudedad es consecuencia de reformas que se implementaron a finales de los 1990 y a principios de los años 2000. Por ejemplo, en Alemania se amplió el requisito de renta para poder optar a la pensión de viudedad. En Francia se introdujo también el requisito de renta en 2003. Otras reformas que redujeron el gasto tienen relación a la duración del beneficio. En Francia y Bélgica se aumentó la edad a la cual el beneficiario tiene derecho a la pensión de supervivencia. En Noruega se redujo la cuantía de la pensión de viudedad a los menores de 55 años que no trabajan.

En el año 2002, el sistema de pensiones alemán introdujo un nuevo método para calcular la pensión de jubilación de los matrimonios (*pension splitting* o compartir la pensión) que sustituye a la pensión de viudedad<sup>10</sup>. Con este método la pensión de cada cónyuge es igual al 50 % de los derechos acumulados entre los dos cónyuges a la pensión de jubilación. Los matrimonios anteriores a 2001 pueden optar a este método de cálculo de la pensión de jubilación a cambio de renunciar a la de viudedad. Dado que generalmente, la pensión calculada con este método es menor a la de viudedad para las mujeres, podría ser una opción adecuada para reducir el gasto en pensiones. Sin embargo, en Alemania no se ha introducido con obligatoriedad por lo que la mayoría de matrimonios no renuncia a la pensión de viudedad. Las ventajas de compartir la pensión entre los esposos frente a la pensión de viudedad son que se puede mantener cuando el cónyuge superviviente vuelve a contraer matrimonio y además no está sujeta a un tope máximo como la de viudedad (véase Bonnet y Hourriez, 2012).

Nótese que al igual que la pensión de viudedad, el método *pension splitting* proporciona un seguro contra el riesgo de sobrevivir al esposo y sufrir una pérdida de poder adquisitivo.

<sup>10</sup> Los esposos eligen entre el cómputo de la pensión de jubilación mediante el método *pension splitting* y la cobertura de la pensión de viudedad.

Pensemos en un matrimonio en el que uno de los esposos trabaja menos en el mercado y genera una pensión de jubilación menor que el otro. Si se reparten al 50 % los derechos de pensión de jubilación, al enviudar la renta del hogar disminuye en un 50 % solamente. Por ello, compartir la pensión proporciona, al esposo que haya acumulado menos derechos de pensión, un seguro contra el riesgo de sobrevivir a su pareja. Sin embargo, este seguro no es perfecto porque implica que el poder adquisitivo del esposo que sobrevive se reduce en un 30 % según las unidades equivalencias de la OECD<sup>11</sup>. Según los cálculos de OECD (2018) basados en el trabajo de Bonnet y Hourriez (2012), para mantener el poder adquisitivo el esposo sobreviviente tendría que recibir además una pensión de viudedad igual al 41 % de la pensión del esposo fallecido. Resumiendo, compartir la pensión proporciona al esposo que haya acumulado menos derechos de pensión un seguro parcial contra el riesgo de enviudar que podría complementarse con la pensión de viudedad.

En los años 1990, Suecia e Italia reformaron sus sistemas de pensiones instaurando el sistema de cuentas nocionales. En el sistema de cuentas nocionales la pensión se calcula en función de las contribuciones sociales. Por ello este sistema de pensiones implica una relación directa entre pensión y pago de cotizaciones que incentiva la oferta laboral del trabajador. En Suecia, también se reformó la pensión de viudedad con el objetivo de incentivar la oferta laboral de las mujeres<sup>12</sup>. En concreto se eliminó su carácter de renta vitalicia y como máximo tiene 12 meses de duración. Además, está condicionada a que el esposo sobreviviente no pueda generar ingresos. La pensión de viudedad como renta vitalicia existe en el segundo pilar del sistema de pensiones sueco consistente en planes de empleo los cuales tienen una importante cobertura.

## 6. Comentarios finales

Cuando se instauró la pensión de viudedad en España, el modelo de hogar típico era muy distinto al de hoy en día. Entonces en general el marido era el proveedor de renta en la unidad familiar mientras que la mujer dedicaba todo su tiempo al cuidado de los hijos. En la actualidad la pensión de viudedad juega un papel fundamental al evitar situaciones de pobreza a las mujeres que no cotizaron en el pasado. Efectivamente, si hoy en día no tuviésemos pensión de viudedad, el 50 % de las pensionistas no cobraría una pensión contributiva. Además, la pensión de viudedad reduce la brecha de género en las pensiones contributivas. De hecho, vimos que sin las pensiones de viudedad la brecha de género en las pensiones contributivas sería del 60 % en lugar del 30 % actual.

En los últimos 40 años la participación laboral de la mujer ha aumentado del 30 % al 70 %. Este aumento espectacular en la participación laboral femenina se ha visto reflejado en

<sup>11</sup> La disminución de renta del 50 % en el hogar cuyo número de miembros disminuye en 1 adulto es equivalente a reducción del poder adquisitivo del 30 %.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo SÁNCHEZ-MARCOS y BETHENCOURT (2018), donde se cuantifican los efectos de las pensiones de viudedad sobre la oferta laboral de las mujeres casadas en EEUU. EROSA, FUSTER y KAMBOUROV (2012) también cuantifican el impacto del sistema de seguridad social de reparto sobre la decisión de jubilación y la oferta de trabajo de personas mayores de 55 años.

el incremento de las cotizaciones a la Seguridad Social de las mujeres<sup>13</sup>. En 2018, las diferencias de género en el número de cotizantes y en las bases de cotización son menores entre las generaciones más jóvenes del mercado laboral. Cuando las generaciones jóvenes se jubilen las diferencias de género en las pensiones de jubilación se verán reducidas considerablemente. Entonces la pensión de viudedad no será el instrumento adecuado para evitar la pobreza durante la vejez. Por ello cabe cuestionar el papel de la pensión de viudedad en el futuro. Esta renta vitalicia proporciona un seguro a los matrimonios contra el riesgo de ver disminuido el poder adquisitivo al fallecer uno de los cónyuges. Es posible argumentar que existen beneficios económicos derivados de proporcionar públicamente este seguro y no es conveniente eliminar las pensiones de viudedad. Otros países de nuestro entorno han mantenido las pensiones de viudedad con reformas para limitar el gasto y conseguir que sean sostenibles. En España, sin embargo, la reforma de las pensiones de viudedad es un tema aún pendiente.

---

<sup>13</sup> CRUCES (2019) documenta el aumento en la oferta de trabajo de distintas cohortes de mujeres en España y analiza su impacto tanto en la recaudación en cotizaciones como en el gasto agregado en pensiones. Este artículo también cuantifica la contribución del aumento de la participación laboral femenina sobre la sostenibilidad de las pensiones en España en el futuro.

## Referencias bibliográficas

- ALAMINOS, E. (2018): «La Brecha de Género en las Pensiones Contributivas de la Población Mayor Española»; en *Panorama Social* (27); pp. 119-135.
- AYUSO, M y CHULIÁ, E. (2018): «¿Hacia la Progresiva Reducción de la Brecha de Género en las Pensiones Contributivas?». Documento de Trabajo BBVA 22/2018.
- BONNET, C. y HOURRIEZ, J. M. (2012): «The Treatment of Couples in the Pension System: Survivors Pension Versus Pension Splitting»; en *Population* (67); pp. 147-162.
- BURKEVICA, I.; HUMBERT, A.; ORTKE, N. y PATS, M. (2015): «Gender Gap in Pensions in the EU». Research Note to the Latvian Presidency. European Institute for Gender Equality. Comisión Europea.
- CRUCES, L. (2020): «Gender Gaps in the Labor Market and Pension Sustainability». Manuscrito, Universidad Carlos III de Madrid.
- EROSA, A.; FUSTER, L. y KAMBOUROV, G. (2012): «Labor Supply and Government Programs: A Cross-Country Analysis»; en *Journal of Monetary Economics* (59); pp. 84-107.
- FUSTER, L. (2019): «La distribución de las pensiones y la brecha de género»; en *Pensiones del Futuro*. Madrid, Instituto Santa Lucía.
- GUNER, N.; KAYAY, E. y SÁNCHEZ-MARCOS, V. (2014): «Gender Gaps in Spain: Policies and Outcomes over the Last Three Decades»; en *SERIEs. Journal of the Spanish Economic Association* (5); pp. 61-103.
- OECD (2018): «Are Survivor Pensions Still Needed?»; en *Pensions Outlook 2018*. París, OECD Publishing.
- SALVADOR CIFRE, C. (2013): «La protección de la mujer en la vejez en el sistema de pensiones español»; en *Revista Internacional de Seguridad Social* (66); pp. 53-75.
- SÁNCHEZ-MARCOS, V. y BETHENCOURT, C. (2018): «The Effect of Public Pensions on Women's Labor Market Participation over a Full Life Cycle»; en *Quantitative Economics* (9); pp. 707-733.





# NORMATIVA DE COTIZACIÓN Y PENSIONES DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS EN ESPAÑA: ¿SE INCENTIVA AL AHORRO DE CICLO VITAL?<sup>1</sup>

Alfonso R. Sánchez Martín

FEDEA (Fundación de Estudios de Economía Aplicada)

## Resumen

En España, el diseño institucional del sistema de pensiones para los autónomos es muy diferente al existente para los asalariados, destacando la posibilidad de elegir la cuantía de sus bases contributivas dentro de una banda fijada anualmente. El tope superior de la misma depende de la edad y de las decisiones de cotización previas de los afiliados, lo que introduce complejos incentivos intertemporales en la elección de los autónomos. Para evaluarlos revisamos los detalles de la normativa de cotización y formación de pensiones y su evolución histórica, ponemos la libertad de elección de bases en el contexto internacional, revisamos las pautas empíricas de cotización y afiliación de los autónomos, definimos las edades claves para su toma de decisiones y discutimos la elección óptima de las bases contributivas. Prestamos especial atención a los elementos que pueden empujar a los autónomos a cotizar por las bases más bajas del sistema. Y concluimos que el diseño institucional actual no es el más eficaz para favorecer el uso voluntario de la «vía pública» para el ahorro de jubilación.

## Abstract

*In Spain, the institutional design of the pension system for the self-employed is very different to the one for employees, most notably the option to choose the amount of their contribution bases within an annually set range. The upper limit of this range depends on age and the prior contribution decisions of those registered in the system, which introduces complex incentives at different points in time for the choices available to the self-employed. To evaluate them, we look at the details of the legislation on contributions and the formation of pensions and their historical evolution; we put the freedom to choose a contribution basis into the international context; we examine the empirical guidelines for self-employed contributions and registration; we define the key ages for decision-making and we discuss the optimum choice for contribution bases. We place special focus on the elements that may lead the self-employed to make contributions based on the lowest bases in the system, and we conclude that the current institutional design is not the most effective to encourage the voluntary use of the «public option» for saving for retirement.*

## 1. Introducción

En España, gran parte del ahorro de ciclo vital de los trabajadores se realiza a través de las cotizaciones sociales. Para los trabajadores asalariados, la Seguridad Social ha puesto en marcha un mecanismo esencialmente automático que garantiza (en circunstancias normales) ingresos sustanciales durante la fase de vejez. Por contra, los trabajadores autónomos deben decidir su nivel de ahorro por la vía pública cada período, en el contexto de un marco institucional

<sup>1</sup> Este trabajo es fruto de un proyecto de investigación de FEDEA (SÁNCHEZ-MARTÍN, 2019c) y del apoyo económico del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (proyecto ECO2017-87862-P). Se agradecen los comentarios de Ángel de la Fuente, Miguel A. García, José A. Puertas, J. I. Conde Ruiz y J. Ignacio García Pérez. Los errores son, por supuesto, responsabilidad exclusiva del autor.

complejo y cambiante<sup>2</sup>. Una gran mayoría de los autónomos fracasa en la tarea de acumular ahorro suficiente por esta vía.

Sorprendentemente, el debate público suele enfocarse a aspectos parciales de este proceso, revelando con ello un importante grado de desconocimiento e incompreensión por parte de todos los agentes involucrados<sup>3</sup>. Es, por ejemplo, muy frecuente que las cotizaciones sociales sean tratadas como impuestos. Así lo hacen los representantes de los autónomos cuando se quejan de la elevada fiscalidad que sufren sus asociados o cuando los administradores de la Seguridad Social o de Hacienda se quejan sobre la insolidaridad de los autónomos al elegir bases contributivas bajas (presentando, en ocasiones, esta práctica como algo próximo a la evasión fiscal). En realidad, la ley otorga a los autónomos la facultad de elegir su base de cotización (dentro de unos ciertos límites, que dependen de la edad y sus decisiones previas)<sup>4</sup>. Es una facultad ciertamente delicada, ya que delega en los individuos la responsabilidad de transferir recursos suficientes desde la fase económicamente activa de la vida hasta la fase de inactividad en edades avanzadas. Esta transferencia de recursos en el ciclo vital de las personas es el primer y más importante objetivo de los sistemas de pensiones<sup>5</sup>. Para los economistas, esta facultad es una espada de doble filo. Existe abundante evidencia sobre nuestra dificultad como especie para gestionar los aspectos inciertos de nuestra vida y, especialmente, nuestra propia dimensión temporal. En general, entendemos que las personas carecen de una comprensión suficiente de las regularidades del ciclo vital humano y de sus incertidumbres asociadas, así como de un proceso de decisión suficientemente robusto como para manejar solventemente este aspecto de sus vidas. Por ello, hay cierto consenso en que el mecanismo de ahorro forzoso implementado por la Seguridad Social con los asalariados es una respuesta adecuada para una mayoría de la población. En el caso de los autónomos, la libertad de elección de base introduce el riesgo de que la «miopía» individual lleve a transferir una cantidad insuficiente de recursos durante la fase laboral, dejando a los autónomos expuestos a situaciones de pobreza durante la vejez. Esta posibilidad motiva la pregunta a la que pretendemos dar respuesta en este trabajo<sup>6</sup>: *¿responde el diseño de la normativa de cotizaciones/pensiones de los autónomos al objetivo de garantizar una transferencia de ciclo vital suficiente?* Es decir ¿crea el diseño actual del sistema los incentivos suficientes para estimular el ahorro por la vía pública de los autónomos? ¿Está organizado de modo efectivo para que los «sesgos conductuales» típicamente humanos no supongan un obstáculo insalvable para este ahorro?

Para responder a estas preguntas, el documento explora los detalles de la legislación contributiva y de pensiones y trata de aclarar de modo intuitivo los incentivos que proporciona para el

<sup>2</sup> Para la Seguridad Social, los autónomos son trabajadores por cuenta propia que, de forma habitual, personal y directa, realizan una actividad económica lucrativa sin sujeción a contrato de trabajo. Esta descripción incluye un amplio grupo de perfiles económicos: profesionales que ejercen por cuenta propia, socios en diversos tipos de sociedades, consejeros o administradores que ejercen funciones de dirección y gerencia, escritores de libros, notarios, religiosos de la Iglesia Católica, trabajadores autónomos económicamente dependientes y sus cónyuges y parientes. En marzo de 2019, el colectivo de afiliados al RETA incluía casi 2 millones de autónomos persona física, 550.000 socios, 439.000 pertenecían al órgano directivo de alguna sociedad, casi 200.000 eran familiares colaboradores y casi 50.000 eran familiares de socios.

<sup>3</sup> El estudio de la Fundación Mapfre en ATA (2019) encuentra que solo un 11,4 % de su muestra de autónomos tiene «bastante» o «mucho» conocimiento sobre las prestaciones a que da lugar su cotización a la Seguridad Social.

<sup>4</sup> Desde hace años, esta discrecionalidad ha sido objeto de debate desde la administración de la Seguridad Social. El RDL de revalorización de pensiones de diciembre de 2018 (ver BOE, 2018) anunció el cambio a un sistema en que las bases reflejarían los ingresos percibidos. El 9 de septiembre de 2020 el ministro de Seguridad Social anunció que el cambio tendría lugar «de forma inmediata».

<sup>5</sup> Otros objetivos del sistema de pensiones incluyen la provisión de seguros de ciclo vital, la lucha contra la pobreza tras la jubilación y la redistribución de renta a nivel de ciclo vital (BARR y DIAMOND, 2010).

<sup>6</sup> El documento de trabajo de FEDEA SÁNCHEZ-MARTÍN (2019c) es una primera versión de este trabajo.



comportamiento de ahorro de los autónomos. Conceptualmente, el incentivo se identifica con el retorno marginal que obtiene el autónomo en caso de aumentar su base de cotización en una pequeña cantidad. Este retorno se deriva de los cambios que las cotizaciones adicionales producen en los ingresos futuros de pensiones. La normativa de pensiones es, por tanto, clave para las decisiones de cotización de los autónomos. En este trabajo abordamos la discusión desde una doble perspectiva cualitativa: ¿hay un beneficio material en cotizar por bases superiores a la base mínima, dadas las reglas de cotización y formación de pensiones? Y, en segundo lugar ¿están estructurados estos incentivos de modo que sean fácilmente reconocibles y ejecutables por los trabajadores?<sup>7</sup>.

Sabiendo que una gran mayoría de autónomos cotizan por la base mínima no debe resultar sorprendente que nuestro análisis arroje una respuesta negativa a las preguntas del trabajo. Concluimos que el diseño del sistema no es el adecuado para conseguir el objetivo de hacer posible una transferencia sustancial de recursos desde la fase laboral activa a la fase de jubilación. Así, encontramos que la imposición de una base máxima reducida a partir de los 47 años (salvo para autónomos que tengan cotizaciones elevadas en edades tempranas) es contraproducente, ya que es en esas edades en las que la capacidad de ahorro es más elevada. El diseño actual se deriva del intento de evitar fenómenos de «compra de pensiones» con historiales de afiliación extremadamente cortos, algo poco relevante en la actualidad. Sobre la libertad de elección de base contributiva encontramos que no es habitual en el contexto internacional y que enfrenta a los autónomos a una decisión dinámica e intertemporal muy compleja. No es sorprendente que la respuesta haya sido adoptar una regla «heurística» sencilla como limitarse a cotizar por la menor base del sistema. Esta regla se comporta bien, por ejemplo, ante cambios inesperados en la normativa de pensiones.

El documento se organiza en cuatro secciones básicas. En primer lugar, la sección 2 revisa los rasgos básicos de las pautas de afiliación, cotización y formación de pensiones de los autónomos, así como su capacidad económica. Es un resumen del análisis detallado que realizamos en Sánchez-Martín (2019a) utilizando bases de datos de la Seguridad Social y del Banco de España. La sección 3 proporciona una perspectiva internacional sobre la elección de base de cotización y otros aspectos de la organización de la protección social de los autónomos. El núcleo central del trabajo se encuentra en las secciones 4 y 5, que discuten los incentivos al ahorro de los autónomos implícitos en las normativas de cotización y pensiones (ahorro «por la vía pública»). Se trata de una normativa compleja que, además, ha experimentado modificaciones legislativas significativas de modo frecuente en los últimos años. Para simplificar la exposición, presentamos los principales aspectos de la normativa actual en dos fases. Comenzamos con una fotografía estática de los incentivos implícitos en el sistema revisando la normativa en vigor antes del año 2011 (sección 4). En ese año hubo cambios muy importantes en las reglas de pensiones y en las reglas de cotización del RETA, lo que nos da pie para discutir sobre riesgo político y aspectos dinámicos del problema en la sección 5. El trabajo se cierra con unas breves conclusiones en la sección 6.

<sup>7</sup> El cálculo cuantitativo de incentivos en diversos entornos económicos se aborda en SÁNCHEZ-MARTÍN (2019b).

## 2. Evidencia empírica

En esta sección resumimos brevemente el extenso estudio empírico presentado en Sánchez-Martín (2019a). Tiene dos partes principales: un estudio de las pautas contributivas basado en la muestra de historiales laborales de la Seguridad Social (HLSS) y un análisis de la capacidad económica de los autónomos que explota la información en los microdatos de la Encuesta Financiera de las Familias (EFF) del Banco de España. En los siguientes párrafos revisamos algunas de las regularidades más importantes desveladas en estos estudios.

**REGULARIDAD 1.** *En el intervalo 2008/2017, la base mínima fue la base de elección para una mayoría abrumadora de autónomos.*

El 83 % de los afiliados al RETA durante el intervalo 2008/2017 cotiza por alguna de las bases mínimas, con ligeras fluctuaciones en el tiempo. La alta incidencia de la base mínima es totalmente transversal, observándose entre autónomos de características económicas y demográficas muy diversas.

**REGULARIDAD 2.** *La distribución por «grupo contributivo»<sup>8</sup> cambia con la edad, mostrando sensibilidad a los incentivos implícitos en la legislación. Estos patrones se están debilitando en el tiempo, conforme aumenta el peso de la cotización por la mínima entre las cohortes más jóvenes.*

Así, observamos que:

- Los pesos de cada grupo en 2010 son, respectivamente, del 0,2 %, 82,2 %, 11,8 % y 5,7 %. Estos pesos son bastante estables en la serie temporal. No se observan cambios discontinuos en respuesta a los cambios normativos o de entorno económico<sup>9</sup>.
- La proporción de autónomos en un mínimo ( $J_m$ ) decrece con la edad, observándose una marcada discontinuidad a los 50 años en 2008. Con el paso del tiempo esta discontinuidad se ha atenuado y el perfil por edad se ha vuelto más suave. Por cohortes, hay una subida sistemática en el peso de los autónomos cotizando por mínimos entre los nacidos entre 1957 y 1965 (y una caída paralela en el peso de los autónomos entre un mínimo y un máximo ( $I$ ) y, especialmente, cotizando en el máximo  $J_M$ ).
- El «*hazard* de autoselección» (HA) y el «*hazard* de salida de mínimo» (HM) muestran una fuerte estructura por edades<sup>10</sup>: entre 2009 y 2012 se observan picos muy marcados a los 50 años. Coincidiendo con el adelantamiento de la ELA (sección 4.2) a 47 años los picos se suavizan hasta casi desaparecer. Por cohortes, las más jóvenes (1963 y siguientes) tienden a tener picos mucho menores y en edades anteriores.

<sup>8</sup> Efectuamos una partición de la población de autónomos en cada año en cuatro grupos definidos por el valor de su base contributiva con relación a los topes legales:  $J_o$  (por debajo del mínimo),  $J_m$  (en un mínimo legal);  $I$  (en una base «interior» entre un mínimo y un máximo) y  $J_M$  (en un máximo legal).

<sup>9</sup> La única discontinuidad observada en la serie temporal es producto de una reclasificación administrativa dentro de las bases mínimas producida en el primer trimestre de 2014.

<sup>10</sup> HA es el porcentaje de población en riesgo que elige una base superior al umbral de autoselección; HM es el porcentaje de población cotizando en el mínimo que pasa a cotizar por una base superior al mínimo.

- Las bases de cotización interiores (grupo I) muestran una pauta cóncava en la edad (controlando por los efectos de cohorte y de año de calendario).

**REGULARIDAD 3.** *La mayoría de autónomos tienen fases de afiliación en regímenes distintos al RETA. No debe identificarse el perfil de bases cotizadas medido en el RETA con el perfil de bases cotizadas genérico de los autónomos.*

- Es habitual que se produzcan cambios de régimen de afiliación a lo largo de la vida: solo el 11,5 % de los autónomos esta exclusivamente en RETA. Entre aquellos que tienen al menos un trimestre de afiliación al RETA, solo un 31 % están mayoritariamente afiliados a RETA (a lo largo de sus vidas).
- Al final de la vida laboral (entre 60 y 64 años de edad) la duración media de los períodos de afiliación es de 24,3 años para los autónomos que solo cotizan en el RETA, de 32 años para los que están afiliados predominantemente a RETA y de 33,3 años para los que RETA es una estancia menor dentro de otro régimen.

**REGULARIDAD 4.** *Los autónomos se jubilan bastante tarde, con historiales laborales considerablemente largos y bases reguladoras pequeñas. En estas circunstancias, la incidencia de la pensión mínima es bastante baja. Utilizando la submuestra de autónomos que se jubilan en 2016, encontramos que:*

- En media, los autónomos que forman su pensión en el RETA cotizan durante 34 años, de los que 7 tienen lugar como afiliados al RGSS y 3,3 como afiliados a otros regímenes. Solo un 4 % de los autónomos tienen exactamente 15 años cotizados al jubilarse.
- Las pautas de jubilación difieren bastante de las observadas entre asalariados: hay poca prejubilación antes de la edad legal (el 15,6 % en el conjunto de la muestra y solo el 6,6 % entre los autónomos afiliados únicamente a RETA) y mucha jubilación demorada (casi un 50 % de la población afiliada solo en RETA).
- Un 22 % de los autónomos reciben complementos de mínimos al formalizar su pensión. Esta cifra es algo mayor entre los autónomos que cotizan mayoritariamente fuera de RETA (28 %).

**REGULARIDAD 5.** *Una gran parte de los autónomos que cotizan regularmente por la base mínima generan pensiones suficientemente grandes como para no recibir complementos de mínimos*

Esto se debe a que la forma familiar más habitual entre autónomos (cónyuge no dependiente) tiene complementos de mínimos reducidos, a la elevada longitud media de los historiales laborales y a la existencia de restricciones específicas a recibir complementos de mínimos entre los autónomos.

**REGULARIDAD 6.** *De acuerdo con los datos en la EFF de 2014, los hogares de autónomos son muy heterogéneos en su capacidad económica, presentando niveles medianos de rentas disponible y ahorro bastante pequeños. La capacidad económica mejora apreciablemente con la edad.*

La renta disponible del hogar mediano con un autónomo al frente es algo mayor a 16.000 euros anuales, con una amplia dispersión poblacional<sup>11</sup>. Los hogares con menores ingresos (hasta el percentil del 20 %) no son capaces, de hecho, de cubrir los gastos anuales del hogar con ingresos corrientes. El valor mediano del ahorro total de estos hogares apenas alcanza los 2.000 euros al año. Se estima que casi la mitad de la población tiene ahorro privado negativo.

- Tanto la renta disponible como el ahorro muestran una estructura marcadamente creciente con la edad. Entre los 40 y 50 años la renta disponible mediana apenas alcanza los 13.000 euros, con más del 20 % de la población en cifras negativas y un ahorro mediano de 1.400 euros. Estas cifras suben fuertemente en el grupo de edad entre 50 y 60 años: la renta mediana supera los 18.000 euros, el ahorro roza los 5.000 euros anuales y la cola izquierda de las distribuciones se suaviza.

### 3. Elección de base de cotización: perspectiva internacional

Una revisión del panorama internacional muestra que, en general, los autónomos tienen más grados de libertad (y algunas restricciones específicas) que los empleados a la hora de determinar su nivel de su protección social. El resultado suele ser un grado de protección menor, que lleva a un riesgo de pobreza importante en la vejez y otras situaciones de infra-seguramiento personal y familiar durante el ciclo vital. Las fuentes que hemos utilizado en este repaso de la situación institucional en otros países y una breve revisión de los contenidos y conclusiones de esos trabajos puede consultarse en el apéndice A de Sánchez-Martín (2019c).

Junto a numerosos elementos comunes, se observa una gran variedad en los modelos organizativos de la protección social de los autónomos, lo que da lugar a distintas intensidades de protección social. En parte, estas diferencias reflejan visiones alternativas sobre la organización de los sistemas de pensiones (contributivos-continuales versus universales o mixtos). Otras diferencias son específicas para los autónomos, llegando al extremo de que, en algunos países, la participación en el sistema público de protección social ha sido voluntaria para los no asalariados hasta fechas recientes<sup>12</sup>. Más habitual ha sido la práctica de excluir a los autónomos de algunos seguros (desempleo, incapacidad temporal) aunque la tendencia general en los últimos años ha sido hacia una mayor obligatoriedad y una mejor adaptación de los programas sociales de los empleados a las circunstancias de los autónomos. Todavía se observa una dispersión notable en la forma de determinar las bases contributivas, en los tipos contributivos totales aplicados y en su atribución (solo al trabajador o con participación del empleador/contratador). En Europa, la principal problemática que aún se observa en este

<sup>11</sup> La renta disponible del hogar es la diferencia entre los ingresos y gastos necesarios para el funcionamiento del hogar.

<sup>12</sup> Esta situación se mantuvo en, por ejemplo, Chile hasta la reforma de 2008.

colectivo es la baja protección social resultante con las disposiciones actuales, pese a la alta participación que se observa en el sistema de seguridad social. Esto contrasta con la situación en Latinoamérica, donde el principal problema es la baja participación en los programas obligatorios (ver, por ejemplo, Perry *et al.*, 2007).

En el contexto europeo es habitual que los autónomos reciban prestaciones de menor cuantía y durante períodos de tiempo menores que los empleados. Estos problemas se presentan especialmente en relación con las prestaciones de desempleo e incapacidad, siendo menos frecuentes en las prestaciones de vejez. La realidad es que el 85 % de los afiliados contribuyen con el nivel mínimo proporcionado por el sistema (Spasova *et al.*, 2017). Numerosos países, entre los que está España, se encuentran en esta situación. Como discutimos con detalle en Sánchez-Martín (2019a), el porcentaje de afiliados en una base mínima ha oscilado entre 2008 y 2017 en el rango entre el 82 % y el 86 %. Los factores causales que eventualmente conducen a esta situación se asocian a dificultades para cumplir con los requisitos de participación exigidos, con la base utilizada para evaluar los ingresos (y, en consecuencia, las cuotas contributivas) y con la exigencia de pagos anticipados (*upfront payments*). La base contributiva (*income assessment base*) se determina de diversas formas en distintos países (ingresos netos de costes de ejecución, renta a efectos fiscales...), aunque suele vincularse a los ingresos previos, a veces durante períodos largos de tiempo, y situarse dentro del rango determinado por un mínimo y un máximo legal. En algunos países (como Bélgica) hay discrecionalidad en la base que se comunica *ex ante* a la Seguridad Social, pero esta base está sujeta a una reconciliación *ex post* con los ingresos fiscales finalmente disfrutados por el autónomo. Es difícil encontrar sistemas en que se permita plena libertad de elección de base dentro del rango legal. Finlandia parece ser uno de estos casos (Arnkil, 2010), con un resultado similar al español en término de bajas bases declaradas y pensiones. En cualquier caso, los informes europeos sugieren una infradeclaración generalizada de los flujos de renta, en ocasiones asociadas a situaciones de trabajo informal o evasión fiscal (Spasova *et al.*, 2017), que no sitúan a España entre los países que sufren esta problemática. La recomendación explícita de estos informes es: «Redefinir las bases de evaluación de ingresos utilizadas para el cálculo de las contribuciones sociales de modo que correspondan en gran medida a los ingresos reales» (*op. cit.*, p. 18).

La diferencia de costes laborales soportados por la empresa en el caso de contratar autónomos (frente al uso de trabajadores asalariados) también ha generado una preocupación extendida entre los países de la Unión Europea (Buelen, 2009) y de la OCDE (Milanez y Bratta, 2019). De nuevo, existe una dispersión importante en las diferencias de costes encontradas entre las dos formas de empleo, pero hay coincidencia en el signo habitual de la misma.

Observamos, en resumen, que nuestro sistema tiene elementos comunes con la comunidad internacional (obligatoriedad, existencia de mínimos, tipos contributivos soportados solo por el trabajador) y otros más peculiares. Entre estos últimos destacan los elevados tipos contributivos (que equivalen a la suma de las cotizaciones a cargo del trabajador y de la empresa) y, especialmente, la amplia discrecionalidad existente respecto de la elección de base contributiva. La definición de la base varía con los países, pero, en general, los países de nuestro entorno no han cargado directamente sobre los hombros de los autónomos la elección de base de cotización.

## 4. Incentivos a cotizar. Normativa anterior a 2011

En nuestro sistema, la pensión inicial es el producto de una tasa de reposición y una base reguladora,  $BR$ . La tasa de reposición depende de la edad de jubilación y de los años cotizados. La base reguladora de la pensión se calcula como media de las bases de cotización en los  $D$  años que preceden a la jubilación. Consideremos un autónomo de una cierta edad,  $a$ , que está cotizando por una cierta base,  $b_0$ . ¿Podría mejorar su situación económica si cotizase por una base superior en esa edad? Para responder debemos calcular el impacto del mayor esfuerzo de cotización en su renta disponible en ese año y en años sucesivos. Al declarar bases mayores tendrá que pagar una cuota mayor en ese período, con lo que la renta disponible para el gasto corriente bajará. Esto podría verse compensado por mayores ingresos futuros de pensiones: la mayor base aumentaría la  $BR$  utilizada al calcular la pensión y podría producir mayores ingresos durante toda la fase de pensionista del trabajador. El cálculo es intertemporal y sujeto a incertidumbre, ya que es preciso sumar cantidades inciertas en distintos momentos del tiempo<sup>13</sup>. La solución habitual es homogeneizar los flujos esperados de renta en momentos distintos descontándolos al momento de la elección con el tipo de interés del ahorro privado alcanzable para el individuo. De este modo se respeta la restricción presupuestaria intertemporal del individuo en cada posible escenario. Existe un incentivo a cotizar cuando la suma de las mayores rentas futuras de pensiones excede a las cotizaciones adicionales a pagar en el presente y en el futuro. Por supuesto, el autónomo dispone de una amplia serie de herramientas privadas con las que puede realizar esta sustitución intertemporal de consumo (cuentas bancarias, fondos de pensiones o de inversión, productos de ahorro-seguro, etc.). El «ahorro por la vía pública» es una alternativa más que añadir a las herramientas privadas para trasladar capacidad de compra al futuro. La elección de base contributiva es, por tanto, lo que los economistas denominan una «decisión de cartera», en la que se elige entre mecanismos alternativos de ahorro en función de su rentabilidad esperada y su riesgo. En esta sección repasamos diversas propiedades de esta decisión que emergen de modo sencillo de las restricciones normativas<sup>14</sup>.

### 4.1. Edad óptima de primera cotización (EOPC)

Un primer resultado que emerge de modo inmediato sin necesidad de cálculo alguno es que todos los autónomos deben cotizar por la base mínima en los años que no se incluyen en la base reguladora de la pensión (aquellos alejados de la edad de jubilación en más de  $D$  años). Cotizar por bases mayores en esas edades lleva a pagar cuotas sociales superiores pero no tiene ningún impacto en la pensión, es decir, son un puro impuesto<sup>15</sup>. La decisión de cuánto cotizar solo deja de ser trivial a partir de la primera edad en que la base elegida forma parte de la base

<sup>13</sup> El individuo podría, por ejemplo, sufrir problemas de salud o experimentar caídas en los ingresos futuros de su negocio, encontrar que la fórmula de cálculo de la pensión es diferente a la actual o, en el caso más extremo, no sobrevivir hasta la jubilación.

<sup>14</sup> El documento SÁNCHEZ-MARTÍN (2019b) presenta un cálculo numérico formal de esta decisión de cartera en diversos entornos económicos.

<sup>15</sup> El resultado es diferente cuando se contemplan otros seguros públicos que protegen contra contingencias que pueden ocurrir en cualquier momento del ciclo vital, como la viudedad o la incapacidad permanente. Recordamos, una vez más, que en este trabajo nos limitamos a la prestación de jubilación.

reguladora. Por su importancia, le damos un nombre específico a esta edad: *edad óptima de primera cotización* (EOPC). Aquí, «primera cotización» debe entenderse como primera cotización por encima de la base mínima en vigor en la edad considerada. Es entre la EOPC y la edad de jubilación que los autónomos deben tomar su decisión de cartera (elegir entre ahorro privado o público) al decidir su base de cotización. En general, la EOPC es individual y no es observable, ya que depende de la edad esperada de jubilación del individuo. Sin embargo, podemos aproximarla utilizando la edad legal de jubilación como referencia<sup>16</sup>. La EOPC se ha mantenido estable en los 50 años de edad durante muchos años (hasta la aplicación de la reforma de pensiones de 2011, que estudiamos en la sección siguiente). Los 50 años se obtienen combinando una edad legal de jubilación de 65 años con 15 años ( $D = 15$ ) de retardos incluidos en la base reguladora de la pensión. Por tanto, para un autónomo cotizando antes de 2011, el problema de elegir base de cotización realmente solo se presentaba entre los 50 y 64 años de edad, siendo la base mínima la elección trivial en las edades previas. En realidad, la pauta histórica de la EOPC ha distado mucho de la inmutabilidad, debido a cambios en el número de retardos contemplados en la BR y, en 2011, en la edad legal de jubilación. La sección siguiente estudia el efecto de estos cambios.

#### 4.2. La «compra de pensiones» y la edad legal de autoselección (ELA)

En los orígenes del sistema, la base reguladora de la pensión solo incluía los años más próximos a la jubilación. De hecho, en su primera versión, la fórmula de cálculo de la pensión solo incluía dos años en la base reguladora. Esta cifra ha subido continuamente con las sucesivas reformas de pensiones: en 1985 subió a ocho años, en 1997 llegó a 15 (con aumentos progresivos hasta 2003) y la reforma paramétrica de 2011 ha colocado el valor de  $D$  en 25 años<sup>17</sup>.

Con una EOPC muy cercana a la edad legal, la decisión de cotización durante los primeros años de vida de la Seguridad Social era realmente sencilla: cotizar la mayor parte de la vida laboral por la base mínima y cambiar a la mayor cotización posible en los años incluidos en la base reguladora. Esta estrategia permitía alcanzar la pensión máxima del sistema y, claramente, representaba un agravio comparativo con el esfuerzo exigido a los asalariados para alcanzar pensiones similares. Se las conoció como estrategias de «compra de pensiones» (ver, por ejemplo, la sección 5.3 de Boldrin *et al.*, 2001), y su uso llevó a esfuerzos por introducir legislación adicional para evitarlas. El camino seguido para evitar esta práctica fue restringir el aumento permitido en las bases de cotización declaradas a partir de una cierta edad. Inicialmente, esta edad fue de 55 años, cifra que se ha ido reduciendo posteriormente en varias etapas hasta los 47 años actuales. Durante muchos años (hasta 2011) las restricciones se activaban a los 50 años, cifra que coincidía con la EOPC vigente en ese momento. En lo que sigue nos referimos a la edad en la que se activan las restricciones al crecimiento posterior de las bases declaradas

<sup>16</sup> El mayor error en esta aproximación lo cometeríamos con los autónomos que planean retrasar su jubilación más allá de la edad legal, ya que la incidencia de la jubilación anticipada entre los autónomos es baja (SÁNCHEZ-MARTÍN, 2019a).

<sup>17</sup> Con aumentos progresivos entre 2013 y 2021, tal y como se ve en la Tabla 1 (los 25 años se aplican por primera vez cuando la cohorte nacida en 1956 se jubila a los 66 años).

como la *edad legal de autoselección* (ELA). Para edades anteriores a la ELA el autónomo puede elegir su base dentro de un amplio intervalo definido por una base mínima,  $b_{min}$ , y una base máxima elevada,  $b_{max}$ . Esta discrecionalidad se limitaba fuertemente después de alcanzada la ELA (al menos en la dirección de aumentar sus bases, ya que no se ponen obstáculos para reducir posteriormente la base hasta la mínima). La forma de estas restricciones ha cambiado en el tiempo:

- En el mundo anterior a 2008 (el año en que comienza nuestro estudio), se establecía como normativa general que la base elegida después de los 50 años solo podía estar situada entre una nueva base mínima algo superior a  $b_{min}$  (que vamos a denotar por  $b_{min}^s$ , *base mínima superior*) y una base máxima reducida  $b_{max}^i$  (*base máxima inferior*) muy inferior a  $b_{max}$ . Esta restricción tiene un impacto cuantitativo importante, como puede apreciarse comparando los valores de los diversos topes legales en la Tabla 2 de la sección 5.2. Por ejemplo, la cohorte que superaba su ELA en 2008 (los nacidos en 1957) veían reducido el valor máximo de la base que podían declarar de 3.074 a 1.601 euros. Esta caída puede contemplarse en el Gráfico 1 para el caso de la cohorte nacida en 1961.

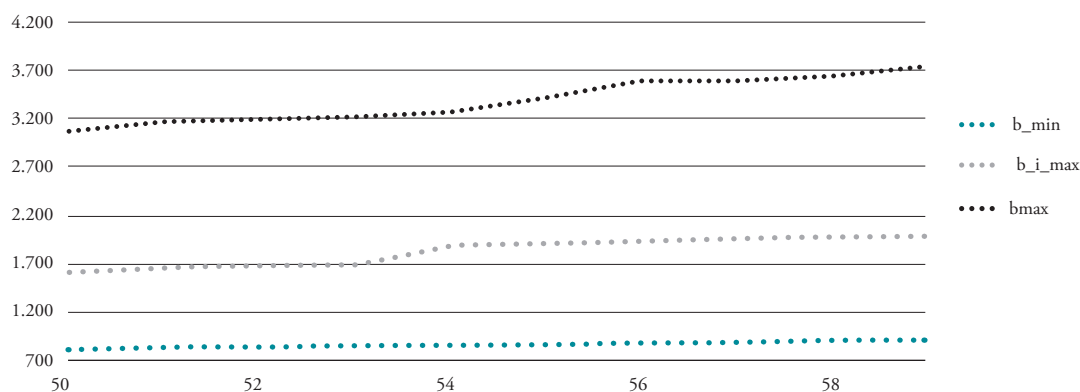
Escapar a esta restricción era, sin embargo, bastante sencillo en la norma anterior a 2008. Para aquellos autónomos que con anterioridad a la ELA (50 años) hubieran cotizado durante cinco o más años en cualquier régimen del sistema, se fijaba un máximo contributivo igual a la base de cotización del año previo aumentada en un cierto porcentaje establecido legalmente (típicamente, el aumento en la base máxima de cotización). De este modo, la normativa obligaba a los autónomos que desearan declarar bases altas en los años próximos a la jubilación a «autoseleccionarse» con anterioridad, eligiendo una base elevada en la ELA en vigor en cada momento (50 años hasta 2011).

- En 2008 se introdujo una restricción adicional sobre el nivel de la base elegida en la ELA. Solo se permitiría la posibilidad de cotizar por encima de  $b_{max}^i$  a los autónomos que, con anterioridad a la ELA, cotizasen por un cierto umbral,  $B_t^u$ , determinando anualmente en la ley de presupuestos. Este umbral coincide con la base máxima reducida del año precedente ( $b_t^u = b_{max}^i_{t-1}$ ), tal y como puede apreciarse en el panel derecho del Gráfico 2. En este mundo, en cada año de calendario se «convocaba» a la cohorte que alcanzaba la ELA en ese año a autoseleccionar su nivel de cotización futuro<sup>18</sup>. Era preciso «saltar» el umbral legal establecido en la ELA para aspirar a tener cotizaciones elevadas en edades próximas a la jubilación. La columna «AS» de la Tabla 1 en la sección 5.1 muestra el año en que se ha producido la autoselección para las cohortes nacidas entre 1948 y 1970.

<sup>18</sup> Las restricciones en los valores máximos posibles de las bases aplicaban a todos los que hubiesen cumplido 50 años el 1 de enero del año considerado. Por tanto, los autónomos que cumplieran 50 años durante el año de calendario previo son los que «autoseleccionaba» en ese año (es decir, lo que por primera vez debían elegir una base suficientemente alta para no cerrarse la opción de alcanzar bases elevadas en los años próximos a la jubilación).



**Gráfico 1. Evolución con la edad de los topes legales (en euros corrientes) para los miembros de la cohorte nacida en 1961: la base mínima ( $b_{min}$ ), la base máxima ( $b_{max}$ ), y la base máxima inferior en caso de no autoseleccionar ( $bi_{max}$ )**



El sistema anterior a 2011, en resumen, generaba incentivos a cotizar por bases elevadas a partir de la EOPC, derivado del impacto de estas bases en las pensiones futuras. Ejercer este incentivo, sin embargo, se veía limitado por la existencia de topes máximos bastante bajos a partir de la ELA. Estos solo podían evitarse si el autónomo «autoseleccionaba» en la ELA, es decir, cotizaba en esa edad por una base superior a un umbral bastante elevado (aproximadamente el doble a la base mínima). Afortunadamente, la ELA y la EOPC coincidían en los 50 años (al menos para los trabajadores que esperan jubilarse a la edad legal), de modo que los autónomos solo tenían que prestar atención a una edad de referencia a efectos de planificar sus cotizaciones de ciclo vital. En Sánchez-Martín (2019a) mostramos que la mayoría de los autónomos continúan cotizando, una vez superada la ELA, por bases bajas, alejadas de las bases máximas inferiores. Existe, sin embargo, un grupo bastante grande de autónomos que sí responden a los incentivos aumentando sus bases contributivas justo en los instantes previos a la ELA<sup>19</sup>. Lo que los datos no pueden revelar directamente es cuantos autónomos son desanimados por la legislación a cotizar por bases superiores. Este número puede ser apreciable debido a que la restricción se presenta en una edad no muy avanzada (que se ha adelantado a partir de 2011) en la que los gastos corrientes de los hogares todavía son elevados y en la que la incertidumbre sobre los ingresos futuros de la actividad económica puede ser aún considerable.

<sup>19</sup> Exactamente a los 50 años de edad aparecen picos considerables en las probabilidades condicionadas de aumentar las bases por encima de la mínima y/o por encima del umbral de autoselección.

### 4.3. Trampas de ahorro inducidas por las pensiones mínimas

La existencia de topes legales (tanto superiores como inferiores) a los ingresos que proporciona la pensión individual altera fundamentalmente los incentivos a cotizar que hemos descrito hasta ahora. Para verlo, consideremos un individuo que declaraba actualmente una base arbitraria  $b_0$ . Puede tener sentido cotizar por una base mayor si con ello aumenta sus ingresos futuros de pensiones. Pero esto no ocurre si el trabajador anticipa que su pensión inicial será inferior a la mínima, ya que esta queda determinada independientemente de su esfuerzo individual de cotización (mientras que la mayor base declarada reducirá su renta disponible al aumentar su cuota contributiva)<sup>20</sup>.

Para trabajadores con historiales contributivos cortos (o que anticipan cesar en su actividad bastante antes del instante de cobro de la pensión) esta realidad puede constituir una auténtica *trampa de ahorro*, ya que genera un umbral implícito en la base de cotización por debajo del cual lo único razonable es cotizar por la base mínima. Un ejemplo con álgebra sencilla puede ayudar a entender este punto. Supongamos un individuo de 55 años de edad que está considerando la base de cotización a declarar. Imaginemos que ha cotizado desde los 40 años, que siempre lo ha hecho por la base mínima y que planea mantener su base constante en el futuro hasta su jubilación a los 65. Si elige una base  $b$ , su base reguladora al jubilarse incluirá 10 años cotizados por la base  $b$  y 5 años cotizados por  $b_{min}$  y tomará el valor  $BR = b_{min}/3 + 2/3b$ <sup>21</sup>. La pensión inicial es el producto de la base reguladora y la tasa de reposición asociada a sus años cotizados. Con 25 años cotizados y la normativa actual recibiría aproximadamente un 70 % de la base reguladora, de modo que la pensión inicial sería  $(7/30)(b_{min} + 2b)$ . Esta pensión inicial solo excede a la pensión mínima en el instante de jubilación,  $B_{min}$ , si la base elegida  $b$  es superior a  $1/2((30/7)B_{min} - b_{min})$ . Esta cifra puede ser lo suficientemente elevada como para disuadir al autónomo y empujarle a la cotización por la base mínima. Por ejemplo, con  $b_{min}=10$  y  $B_{min}=8$  (miles de euros al año), el umbral de base a declarar para «escapar» a la pensión mínima es de 12,14 miles de euros anuales, un 21,5 % superior a la base mínima. La pensión máxima tiene un efecto de desincentivo similar.

Llamamos «trampa al ahorro inducida por la pensión mínima» a la existencia de un rango de bases de cotización por encima de la base mínima en las que cotizar un euro adicional reduce la riqueza de ciclo vital del autónomo. Sin llegar a calcular estos umbrales, podemos usar el ejemplo del párrafo anterior para entender algunas propiedades cualitativas de estas soluciones<sup>22</sup>. Por ejemplo, es claro que la trampa al ahorro crece cuanto mayor sea el período en que se ha cotizado por la base mínima. Si la misma decisión de aumentar la base se considerase a los 60 años de edad encontraríamos un umbral de activación de la pensión mínima igual a  $(30/7)B_{min} - 2b_{min} = 14,3$  mil euros al año (un 42 % superior a la mínima). El ejemplo también nos sirve para entender el papel de las expectativas: si el trabajador espera que la pensión mínima crezca un 1 % al año por encima de la base mínima, el umbral a saltar para

<sup>20</sup> El mismo resultado se produciría si el aumento de base llevase a una pensión por encima de la máxima del sistema.

<sup>21</sup> Suponemos que no hay inflación para este ejemplo y eliminamos por sencillez otros detalles menores de la fórmula de cálculo de pensiones.

<sup>22</sup> El tratamiento formal de la misma en un modelo sencillo de ciclo vital y su cálculo en casos realistas se presenta en SÁNCHEZ-MARTÍN (2019b).

acceder a la pensión individual sería un 30 % superior a la base mínima a los 55 años y un 60 % superior a los 60 años. Por supuesto, estas cifras serían aún mayores en caso de historiales contributivos más cortos.

El ejemplo muestra lo complicado de la decisión que debe tomar el autónomo. La activación de la pensión mínima depende de la decisión actual, de las cotizaciones futuras (el umbral a saltar en el presente baja si se planea cotizar más en el futuro) y del comportamiento futuro de las pensiones mínimas en relación con la revalorización de la pensión inicial. Si, como ha ocurrido en 2019, las pensiones mínimas aumentan más rápidamente que la revalorización de las pensiones individuales, puede ocurrir que esta exceda a la mínima en el año de la jubilación pero sea eventualmente capturada por la misma en una edad posterior<sup>23</sup>. Además, extensiones inesperadas en el número de años incluidos en la base reguladora de la pensión pueden empujar a la pensión mínima a individuos cuyo plan de cotización original garantizaba una pensión individual superior a  $B_{min}$ . Esta situación se discute en la sección siguiente.

## 5. Riesgo político: cambios normativos en 2011

Lamentablemente, las condiciones del entorno económico de la sección previa (entorno legal estacionario y previsible en que la decisión fundamental de cotización, el nivel de la base de cotización en la ELA/EOPC, aparece suficientemente destacado) no son realistas. La falta de estacionariedad del entorno institucional responde a dos razones fundamentales: el riesgo político (continuos cambios en el sistema de pensiones debido a su falta de sostenibilidad financiera) y los ajustes anuales en los topes y tipos de cotización del sistema (que son cambiantes con la situación cíclica y los intereses de las distintas administraciones). Las dos secciones siguientes revisan cada uno de estos procesos.

### 5.1. Cambios normativos desde 2011: separación ELA/EOPC

Después de 2011 se han producido dos tipos de cambios «paramétricos» en las normativas de cotizaciones y pensiones:

1. En la normativa de cotizaciones, la ELA ha caído a 47 años en dos pasos sucesivos durante los años 2012 y 2013. Afortunadamente, la fecha efectiva en que se controla si la base de cotización excede al umbral del test ELA se ha retrasado hasta 6 meses después de alcanzada la edad de autoselección. Aparte, en 2014 se cambió el mínimo de cotización para autónomos societarios o con 10 empleados, que pasaron a cotizar por la base mínima del grupo 1 del Régimen General de la Seguridad Social.

<sup>23</sup> En ese caso, el incentivo no sería nulo, pero su importancia cuantitativa sería más pequeña.

2. En la normativa de pensiones se producen dos reformas de gran importancia. La reforma del 2011 (BOE, 2011) es paramétrica, extendiendo progresivamente la edad legal de jubilación a 67 años en 2027 y aumentando el número de años incluidos en la base reguladora de pensiones hasta 25 en 2021. La reforma de 2013 (BOE, 2013, cuya derogación ha sido anunciada en el último RDL del año 2018) introduce dos mecanismos de *ajuste automático* de las pensiones<sup>24</sup>.

**Tabla 1. Edad legal de autoselección (ELA) y edad óptima de primera cotización (EOPC) por año de nacimiento**

Cohorte	ELA	Año AS	Post Reforma 2011				Pre Reforma 2011 (intervalo en BR)	Años añadidos*	
			T N	D	EOPC	Intervalo en BR		En 2013	Tras 2013
1948	50	1999	65	16	49	1997-2012	1998-2012	1	-
1949	50	2000	65	17	48	1997-2013	1999-2013	2	-
1950	50	2001	65	18	47	1997-2014	2000-2014	3	-
1951	50	2002	65	19	46	1997-2015	2001-2015	4	-
1952	50	2003	65	20	45	1997-2016	2002-2016	5	-
1953	50	2004	65	21	44	1997-2017	2003-2017	6	-
1954	50	2005	65	22	43	1997-2018	2004-2018	7	-
1955	50	2006	65	23	42	1997-2019	2005-2019	8	-
1956	50	2007	66	25	41	1997-2021	2006-2020	9	-
1957	50	2008	66	25	41	1998-2022	2007-2021	9	-
1958	50	2009	66	25	41	1999-2023	2008-2022	9	-
1959	50	2010	66	25	41	2000-2024	2009-2023	9	-
1960	-	-	66	25	41	2001-2025	2010-2024	9	-
1961	49	2011	67	25	42	2003-2027	2011-2025	8	-
1962	48	2011	67	25	42	2004-2028	2012-2026	8	-
1963	-	-	67	25	42	2005-2029	2013-2027	8	0
1964	47	2012	67	25	42	2006-2030	2014-2028	7	1
1965	47	2013	67	25	42	2007-2031	2015-2029	6	2
1966	47	2014	67	25	42	2008-2032	2016-2030	5	3
1967	47	2015	67	25	42	2009-2033	2017-2031	4	4
1968	47	2016	67	25	42	2010-2034	2018-2032	3	5
1969	47	2017	67	25	42	2011-2035	2019-2033	2	6
1970	47	2018	67	25	42	2012-2036	2020-2034	1	7
1971	47	2019	67	25	42	2013-2037	2021-2035	0	8

T N=edad legal de jubilación; D=número de años incluidos en la base reguladora de la pensión; año AS=año de calendario en que la cohorte toma su decisión de auto-selección; BR=base reguladora.

\* Años añadidos a la fase activa del ciclo vital por la reforma de 2011, antes y después de 2013 (año de su entrada en vigor).

<sup>24</sup> La indexación de la pensión inicial a los cambios en la esperanza de vida (*factor de sostenibilidad*: FS) y la sustitución de la revalorización con la inflación del *stock* de pensiones existente por una revalorización basada en un índice (IRP) que refleja el desequilibrio entre los flujos corrientes de ingresos y gastos agregados del sistema. Ninguno de los dos mecanismos se aplica en el momento de redactar este trabajo (segunda mitad de 2020).

A partir de 2013, la ELA y la EOPC se separan. El retraso en la edad legal de jubilación posterga la EOPC hasta 2 años, mientras que la extensión en el número de años incluidos en la base reguladora de 15 a 25 años anticipa la EOPC en otros tantos años. Dado que las dos modificaciones se incorporaron con largos períodos transitorios, la EOPC de las sucesivas cohortes ha ido cambiando. La Tabla 1 muestra los detalles de esta modificación para las cohortes nacidas entre 1948 y 1970. Hace explícita la modificación en los intervalos a considerar en el momento de formación de la futura pensión y computa el incremento efectivo en el tamaño de los períodos de promedio incluidos en las bases reguladoras de las distintas cohortes. Por ejemplo, un autónomo nacido en 1948 que se jubila a los 65 años solicitaría su pensión en el año en que entró en vigor la reforma (2013). Con la normativa previa a la reforma los autónomos de esta cohorte habrían esperado que su base reguladora promediase las bases de cotización declaradas entre 1998 y 2012. En realidad, al jubilarse se contabilizaron 16 retardos en la BR, incluyendo las bases declaradas en 1997. La EOPC efectiva (virtual para las cohortes más mayores) tras la reforma se anticipa un año, pasando a ser de 49 años y a producirse en 1997. Obviamente, los miembros de esta cohorte no pueden reconstruir sus decisiones pasadas, de modo que, con toda probabilidad, ven caer su pensión inicial con la introducción de un retardo inesperado en su base reguladora. La Tabla 1 también muestra que este fenómeno ocurrió con todas las cohortes anteriores a 1970. Algunas cohortes vieron añadirse hasta nueve retardos previos en su base reguladora. Las cohortes de 1964 y posteriores pueden decidir sobre alguno de los nuevos retardos incluidos. Para todas las cohortes intermedias, sin embargo, el ajuste supuso incorporar retardos cuyas bases contributivas ya estaban formadas. Para discutir el impacto económico del cambio en la ELA y en la EOPC vamos a separar a las cohortes «en transición» de las cohortes que eligen su estructura de cotización enteramente dentro del nuevo sistema (las nacidas a partir de 1971). Por sencillez, comenzamos por las segundas.

### Cohortes posteriores a 1970

Las cohortes nacidas en 1971 y posteriores tienen una edad óptima de primera cotización (EOPC) de 42 años y una ELA de 47 años. Esta separación supone que:

- Se extiende el incentivo económico a cotizar por encima de la base mínima entre los 42 y 47 años de edad. Una perspectiva de *behavioral economics*, sin embargo, nos hace ser cautos sobre la eficacia de esta conclusión. Al perder la visibilidad asociada a una restricción legal, es posible que muchos autónomos no tengan conciencia de la presencia de un nuevo incentivo a cotizar en estas edades tempranas. La falta de atención puede ser, por tanto, un problema importante hasta que la nueva realidad sea suficientemente divulgada y conocida. Es imaginable que muchos autónomos no descubrirán hasta llegar a la ELA que una parte de su base reguladora ya está determinada (y, típicamente, con bases reguladoras muy bajas). Esto aumentará el esfuerzo necesario para que la pensión final exceda a la mínima, de modo que es probable que (al menos temporalmente) se refuerce el incentivo a permanecer en la base mínima de cotización.

- La intensidad del incentivo a cotizar en cada edad se debilita. Esto es debido a que el peso de cada año cotizado en la base reguladora es inversamente proporcional al tamaño de la misma: en una BR con 15 períodos, un euro extra en un período aumenta la BR en 1/15 euros<sup>25</sup>. En una base reguladora de 25 períodos la aportación marginal de cada período baja a 1/25 euros. Esta realidad refuerza la importancia de las estrategias de cotización (por ejemplo, los planes de cotización que, al ser sostenidos en el tiempo, afectan a un elevado número de sumandos en la base reguladora). Por supuesto, esta conclusión depende de la activación de la pensión mínima, que podría ser más frecuente por los argumentos del párrafo previo.

La configuración con la edad de la toma de decisiones quedaría así: antes de los 42 años (nueva EOPC) se cotizaría por la mínima; entre los 42 y los 47 hay mucha libertad para elegir bases (que formarían parte de la pensión individual). A los 47 años (nueva ELA) la elección de nivel condiciona las trayectorias de subida posteriores. Hay, por tanto, un valor de opción en cotizar por una base elevada, ya que no hacerlo imposibilita subidas posteriores importantes. A partir de los 47 años los autónomos que «autoseleccionaron» por encima del umbral legal tienen que ajustar la velocidad de crecimiento de la base a las pautas legales (no hay restricciones en trayectorias decrecientes de vuelta a la base mínima). Para el resto de autónomos la elección es libre hasta alcanzar el umbral superior, que tiene un valor bastante reducido.

### Cohortes en transición (anteriores a 1970)

Las cohortes nacidas con anterioridad a 1971 ven trastocados sus planes de cotización con la extensión de la base reguladora. Aparece en ella un grupo de bases de cotización ya determinadas que no formaban parte de la misma en el sistema previo. Por ejemplo, la cohorte nacida en 1959 «autoseleccionó» a los 50 años en 2010 bajo el sistema previo a la reforma<sup>26</sup>. Los miembros de esta cohorte contemplarían una jubilación en torno a 2024, con una base reguladora que se formaría con las cotizaciones del intervalo de 2009 a 2023. La coincidencia de la ELA con la EOPC facilitaría una estrategia de cotizaciones elevadas a partir de los 50 entre los autónomos con recursos suficientes<sup>27</sup>. Este panorama cambió fuertemente con los cambios legales del año 2011. Ahora, se retrasa un año la edad de jubilación esperada y la BR pasa a incluir 25 retardos, es decir, a cubrir el intervalo entre 2000 y 2024. Los miembros de la cohorte de 1959 se encuentran con 9 retardos predeterminados en la base reguladora, de los que solo uno (el de 2009) ha sido elegido conscientemente para formar parte de la pensión. Con toda probabilidad, estos autónomos van a encontrarse con un tercio de su BR constituida por bases de cotización muy pequeñas, lo que aumenta el riesgo de activación de la pensión mínima y debilita el incentivo a cotizar por bases mayores.

<sup>25</sup> De nuevo, suponiendo la ausencia de inflación por sencillez.

<sup>26</sup> Suponiendo, por ejemplo, que el individuo representativo de cada cohorte nace el 1 junio. En estas condiciones los miembros de esta cohorte cumplen 50 años en junio de 2009, con lo que cumplen con el test ELA de 2010 (tener 50 años cumplidos el 1 de enero). Con este supuesto hay, de hecho, medio año de diferencia entre la ELA y la EOPC.

<sup>27</sup> Esta estrategia es óptima si los productos de ahorro privados disponibles (con nivel de riesgo similar) proporcionan retornos esperados modestos. Ver SÁNCHEZ-MARTÍN (2019b).

La Tabla 1 muestra que lo sucedido con la cohorte de 1959 no es excepcional: hay un rango muy amplio de cohortes que ven aparecer en las bases reguladoras de sus futuras pensiones un grupo de bases de cotización predeterminadas tras los cambios de 2011. La modificación diferida en el valor del parámetro  $D$  hace que el impacto sea progresivamente menor para las cohortes más tempranas. Igualmente, las cohortes más jóvenes (nacidos en 1964 en adelante) también tienen un número progresivamente menor de bases predeterminadas introducidas en su BR. Para las cohortes intermedias cabe esperar una debilitación apreciable del incentivo a cotizar por bases elevadas. Aquellos que optaron por una senda de baja cotización no van a ver modificados sustancialmente sus incentivos. Aquellos que optaron por un nivel superior a la mínima, en cambio, si van a ver trastocados sus planes de cotización iniciales. Frente a la reducción exógena en la base reguladora, los individuos pueden reaccionar de dos formas: renunciando al plan original y aceptando que todas las cotizaciones realizadas por encima de la mínima «se pierdan» como pagos irrecuperables; o bien (entre aquellos cuya renta disponible lo permita), redoblando su esfuerzo de ahorro para compensar la caída en la base reguladora.

## 5.2. Actualización de topes legales en el tiempo

Cambios modestos en el ajuste anual de los topes del sistema también puede alterar fuertemente el panorama esperado por los trabajadores en el momento de toma de sus decisiones. La Tabla 2 reproduce la serie temporal anual de los valores corrientes de los diversos topes contributivos del RETA en el intervalo 2008 a 2019. Una representación gráfica algo más detallada (valores trimestrales en lugar de anuales) se presenta en los Gráficos 2 (series nominales) y 3 (series reales). Observamos que las series nominales muestran una pauta bastante uniforme de crecimiento, aunque las tasas de crecimiento anuales son algo erráticas. Para la base mínima, la tasa de crecimiento ha tendido a moverse en una horquilla estrecha de entre el 1 y el 2 % anual, aunque con años en que ha permanecido congelada<sup>28</sup>. Las bases máximas, por su parte, muestran oscilaciones más profundas, con años en que crecen al 5 % seguidos de años en que apenas aumentan. Las series en euros constantes de 2017 muestran que el valor real de los mínimos y máximos ha tendido a caer entre 2009 y 2013 y se ha recuperado en años posteriores.

Los argumentos discutidos en la sección 4.3 muestran que la actualización de las pensiones mínimas y máxima también son de gran importancia para las decisiones contributivas de los autónomos. Por ello, el Gráfico 4 muestra la senda temporal de los topes de pensiones del sistema en 2008/2019. Al comienzo del intervalo se observan crecimientos importantes en la pensión mínima (superiores al 5 %) y apreciables –aunque sistemáticamente inferiores– en la máxima. A partir de 2012 las tasas de crecimiento se moderan, quedando plenamente homogeneizadas en un crecimiento nominal del 0,25 % desde 2014 (por la aplicación del Índice de Revalorización de Pensiones). Esta estabilidad ha sido transitoria, ya que el IRP no se ha aplicado en los últimos años en que se han vuelto a producir subidas importantes (a principios de 2019 se han llegado a

<sup>28</sup> La pauta de crecimiento es distinta al final del intervalo para los autónomos con más de 10 empleados, debido a que se les aplica la base mínima del grupo 1 de cotización del RGSS, y esta refleja aumentos importantes en el nivel del SMI.

**Tabla 2. Valor de los «topes» legales a las bases de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos durante nuestro intervalo de estudio**

BOE	Año	$b_{\min}$	$b_{\max}$	ELA	$b^u$	$b^s_{\min}$	$b^s_{\max}$	Tasa act.	Opción
26/12/2007	2008	817,2	3.074,1	50	1.560,9	859,5	1.601,4	Máx.	0
23/12/2008	2009	833,4	3.166,2	50	1.601,4	885,3	1.649,4	Máx.	0
23/12/2009	2010	841,4	3.198,0	50	1.649,4	907,5	1.665,9	Máx.	0
22/12/2010	2011	850,2	3.230,1	48	1.665,9	916,5	1.682,7	Máx.	1
29/06/2012	2012	850,2	3.262,5	47	1.682,7	916,5	1.870,5	1 %	1
27/12/2012	2013	858,6	3.425,7	47	1.870,5	925,8	1.888,8	1 %	1
01/02/2014	2014	875,7	3.597,0	47	1.888,8	944,4	1.926,6	5 %	1
31/01/2015	2015	884,4	3.606,0	47	1.926,6	953,7	1.945,8	0,25 %	1
30/01/2016	2016	893,1	3.642,0	47	1.945,8	963,3	1.964,7	1 %	1
11/02/2017	2017	893,1	3.751,2	47	1.964,7	963,3	1.964,7	1 %	1
31/06/2017	2017	919,8	3.751,2	47	1.964,7	992,1	2.023,5	3 %	1
29/01/2018	2018	919,8	3.751,2	47	2.023,5	992,1	2.023,5	3 %	1
03/07/2018	2018	932,7	3.803,7	47	2.023,5	1.005,2	2.052,8	1,4 %	1

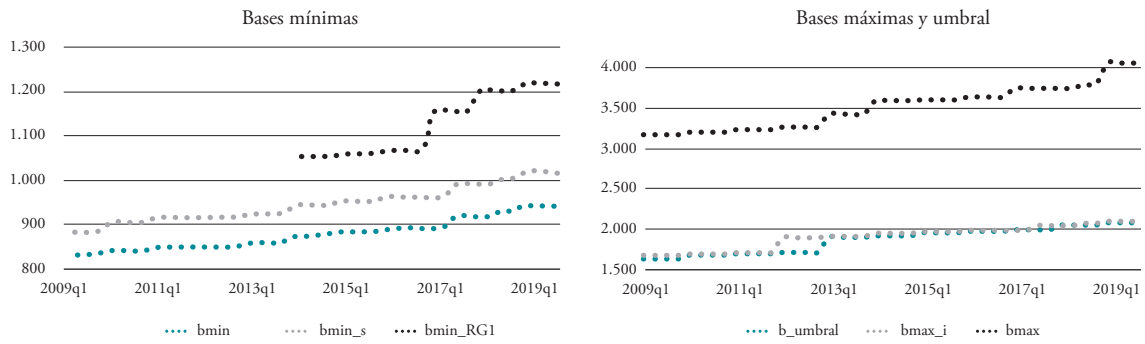
$b_{\min}$  = base mínima;  $b_{\max}$  = base máxima pre-ELA;  $b^u$  = base umbral a superar en la ELA;  $b^s_{\min}$  = base mínima post-ELA;  $b^s_{\max}$  = base máxima post-ELA; tasa act. = tasa de crecimiento de la base para autónomos que autoseleccionaron en su ELA; opción = posibilidad de autoseleccionar en los 6 meses posteriores a la ELA (0 = no; 1 = sí).

discutir aumentos de pensiones por encima de la inflación). Como consecuencia de estos cambios, la ratio entre la pensión mínima y la base mínima ha hecho un viaje de ida y vuelta entre 2008 y 2018 (Gráfico 5), antes de retomar lo que parece una nueva tendencia alcista. Notar, finalmente, que la variabilidad descrita hasta ahora ha aumentado en los últimos años debido a que la pauta de aprobación de presupuestos ha sido errática en los últimos años (una situación que se está extendiendo en el tiempo debido a la fragmentación política). La realidad es que los autónomos necesitan predecir las tendencias a largo plazo de estas variables como parte de su planificación de ciclo vital. Y esto es muy difícil ya que no hay unos principios básicos declarados (o al menos asumidos por los principales partidos políticos) sobre el encaje de estas variables en la concepción general del Sistema de Seguridad Social. En su lugar, observamos un comportamiento bastante idiosincrático de las distintas administraciones, condicionado por la situación cíclica, las posibilidades presupuestarias en cada momento y las prioridades ideológicas de los partidos<sup>29</sup>. La posible falta de estacionariedad de la estructura de topes de cotización se revela en las fluctuaciones recientes en la relación entre las bases mínimas del RETA y el SMI (panel derecho del Gráfico 5) o entre la base mínima del RETA y del RGSS (Gráfico 6).

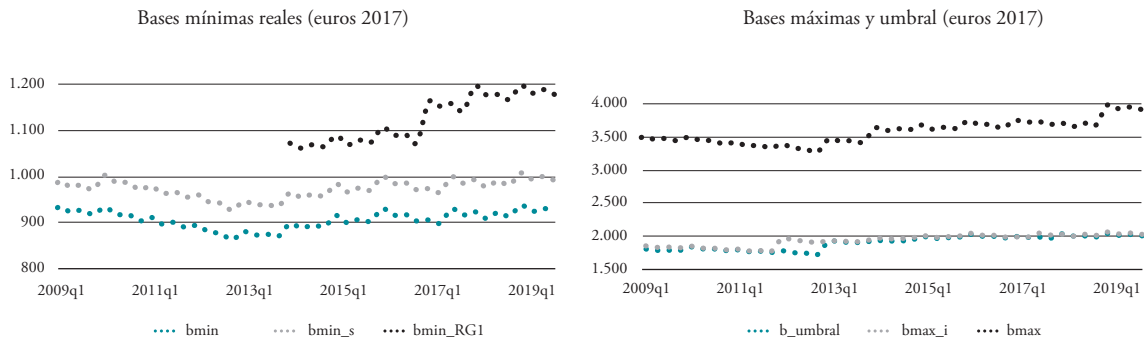
<sup>29</sup> Como ejemplo de principio general, podría asumirse que los topes contributivos crecieran a largo plazo a la misma velocidad que la productividad nominal (sin perjuicio de que las fluctuaciones cíclicas/presupuestarias generasen desviaciones temporales en esta tasa). Lamentablemente, una regla así solo es posible si se considera que el nivel general de la estructura de bases mínimas es el correcto, aspecto sobre el que no hay consenso.



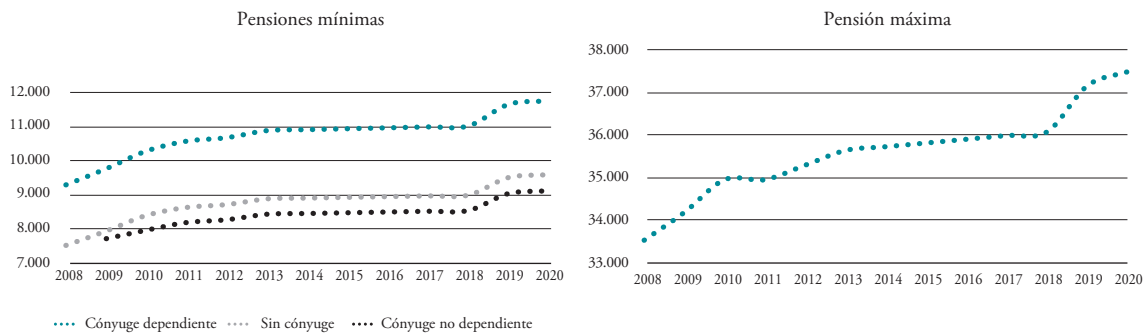
**Gráfico 2. Series temporales trimestrales de las bases mínimas (izquierda) y máximas (derecha) de cotización y umbral de autoselección en el RETA en euros corrientes**



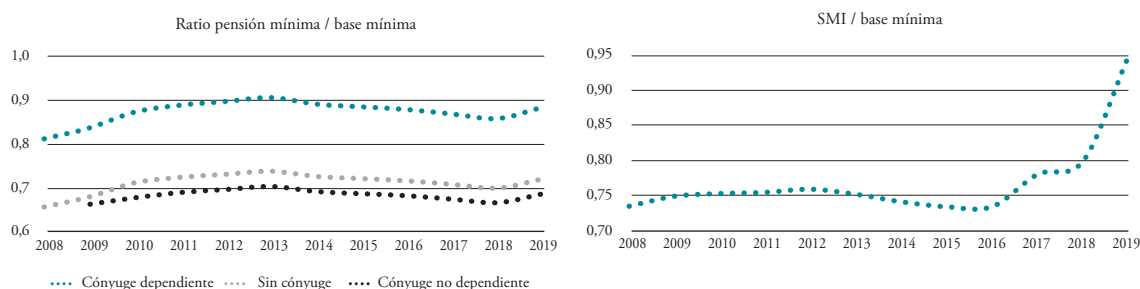
**Gráfico 3. Series temporales trimestrales de las bases mínimas (izquierda) y máximas (derecha) de cotización y umbral de autoselección en el RETA en euros constantes de 2017**



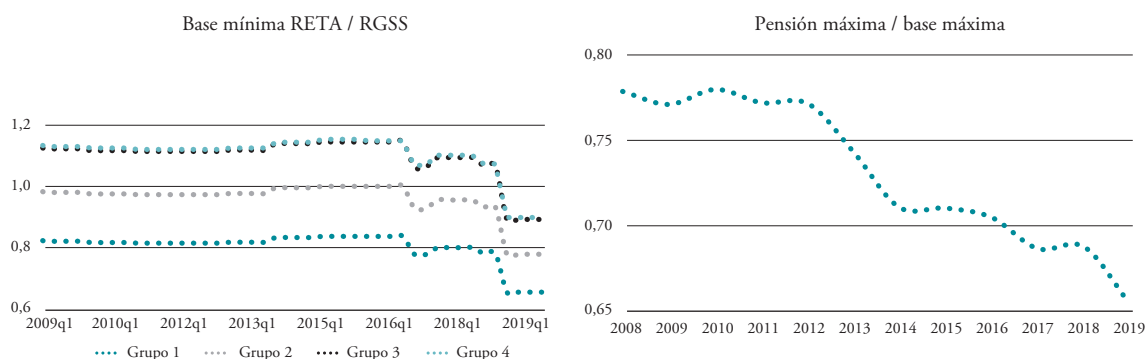
**Gráfico 4. Series temporales anuales de las diversas pensiones mínimas (izquierda): con cónyuge dependiente, sin cónyuge y con cónyuge no dependiente, y de la pensión máxima (derecha) en euros corrientes**



**Gráfico 5. Series temporales anuales de la ratio entre la pensión mínima y la base mínima de cotización en el RETA (izquierda) y de la ratio entre el salario mínimo interprofesional y la base mínima de cotización en el RETA (derecha)**



**Gráfico 6. Series temporales trimestrales de la ratio entre la base mínima de cotización (pre ELA) en el RETA y las cuatro bases mínimas existentes en el RGSS (izquierda) y del ratio entre la pensión máxima y la base máxima de cotización (pre ELA) en el RETA**



Por otra parte, el consenso político no es una condición suficiente si no está respaldado por una capacidad de financiación creíble. La pauta respecto de las pensiones mínimas es paradigmática: hay un consenso bastante general en el sentido de que deben mantener su capacidad de compra real, pero este deseo puede ser una guía pobre sobre su evolución futura en ausencia de sostenibilidad financiera. Los economistas podemos explorar los datos para extraer correlaciones más o menos estables en el tiempo y hacer proyecciones futuras<sup>30</sup>. Lógicamente, esta capacidad no está al alcance del trabajador medio.

<sup>30</sup> Algunas tendencias generales que pueden anticiparse incluirían la protección especial de las pensiones mínimas, la reducción sistemática de la generosidad de las pensiones máximas y el aumento simultáneo en las bases máximas de cotización. En particular, la ratio entre la pensión máxima y la base máxima de cotización (panel derecho del Gráfico 6) anuncia una pauta de retornos progresivamente menores para el ahorro por la vía pública de los trabajadores que con ingresos laborales elevados.

Detectar las grandes tendencias (como el aumento de la pensión mínima y la caída de la rentabilidad de las cotizaciones elevadas) estaría en el límite de lo que razonablemente podemos esperar de los autónomos de carne y hueso y sus asesores financieros. Aún así, los individuos no pueden evitar la complejidad. La toma de decisiones simplemente exige formar expectativas, con lo que cabe esperar que una buena parte de los trabajadores recurran a reglas *ad hoc* sencillas como suponer el mantenimiento del *statu quo* o suponer un riesgo político extremo (como el que se esconde tras afirmaciones en el sentido de que «no se espera recibir pensiones públicas»).

### 5.3. Riesgo político y racionalidad: la dificultad de elegir bases en el mundo real

Cerramos la sección reflexionando sobre las dificultades que deben enfrentar los autónomos a la hora de decidir las bases reguladoras más adecuadas en cada instante de tiempo. Para visualizar estas dificultades vamos a considerar las decisiones que deben afrontar diversas cohortes en el año 2019. Como en las secciones previas, suponemos inicialmente que los parámetros básicos del sistema de pensiones y cotizaciones sociales son estables y perfectamente conocidos por los trabajadores<sup>31</sup>.

#### Cohortes de autónomos jóvenes

Para los autónomos que todavía no han alcanzado la EOPC (por ejemplo, los nacidos a mediados de 1981 que cumplirán 40 años en 2019) la decisión es sencilla: este año «deben» cotizar por la base mínima. Para las cohortes algo más mayores que ya han alcanzado la EOPC (por ejemplo, los nacidos en 1976, que cumplirían 45 años este año), la situación es más delicada. Deberían darse cuenta de que su base de elección en este año será parte de su pensión futura (de hecho, ya han transcurrido 3 años desde su EOPC). ¿Merece la pena cotizar por encima de la base mínima? Para contestar, deben proyectar sus bases de contribución futuras, evaluar su base reguladora esperada en el momento de su jubilación (incluyendo los ajustes por inflación futura) y comparar con el valor esperado de la pensión mínima<sup>32</sup>. Elegir una base superior a la mínima es óptimo si la pensión individual supera a la mínima<sup>33</sup>.

Típicamente, estos cálculos financieros se hacen sobre valores esperados, pero un análisis racional no puede ignorar la incertidumbre que rodea a las variables futuras: retornos de la actividad económica del autónomo, inflación, y variables institucionales. Respecto de estas últimas, el trabajador puede ser consciente de la incertidumbre que rodea al valor futuro de las pensiones y

<sup>31</sup> ELA en 47 años, jubilación a los 67, 25 años incluidos en la base reguladora, ratios estables entre las pensiones mínimas y las bases mínimas y entre estas y los ingresos medios.

<sup>32</sup> Es claramente implausible que la mayoría de los autónomos realicen estos cálculos por sí mismos, pero una evaluación basada en valores esperados debería estar al alcance de sus asesores financieros.

<sup>33</sup> Además, se necesita que el tipo de interés ofrecido por las alternativas de ahorro privado sea suficientemente bajo y que la pensión individual supere a la mínima en una cuantía suficiente (para evitar la trampa al ahorro inducida por la pensión mínima). Esto último depende de las expectativas futuras sobre el sistema de pensiones (tal y como se analiza formalmente en SÁNCHEZ-MARTÍN, 2019b).

de las tendencias recientes a aumentar las pensiones mínimas. Si el trabajador toma como punto de referencia la base mínima (nivel en el que, presumiblemente, se ha situado en años previos), es natural que visualice la opción de cotizar por bases superiores como una apuesta arriesgada. El retorno de cotizar por bases mayores solo ser 'a superior al obtenido con ahorro privado si la realización de las incertidumbres futuras (ingresos, reforma de pensiones, crecimiento de las pensiones mínimas) es favorable. Personas suficientemente aversas al riesgo podrían postergar la apuesta por el ahorro público, dejando que el paso del tiempo despeje progresivamente las incertidumbres. Retrasar el aumento de bases podrían corregirse en el futuro, mientras que las consecuencias de cotizar en exceso son irreversibles (las cotizaciones serían un puro impuesto).

### Cohortes que enfrentan la decisión de autoselección en la ELA

En 2019, los nacidos en 1971 deben decidir si aumentan su base de cotización hasta alcanzar el umbral legalmente establecido en ese año. Esto supone tomar partido sobre su estrategia de ahorro público para el resto de su carrera laboral: elevar sus cotizaciones ahora (para poder mantenerlas y aumentarlas en los años siguientes) o mantenerse en niveles bajos, con lo que solo podrán mejorarlas moderadamente en el futuro. La lista de obstáculos que entorpecen la elección de bases elevadas es larga:

1. Los trabajadores deben estar correctamente informados sobre las consecuencias de la decisión que toman ese año.
2. El salto en el nivel de la base (y las cuotas asociadas) es considerable: por ejemplo, en 2019, el umbral a franquear es más del doble del valor de la base mínima. Un porcentaje elevado de los autónomos no disponen de recursos suficientes en esa edad relativamente temprana<sup>34</sup>.
3. Básicamente, lo que se está adquiriendo es la opción de cotizar por bases muy elevadas en las edades más próximas a la jubilación. Los datos indican que puede ser una alternativa interesante para un hogar con ingresos medio/altos, ya que los ingresos netos de gastos de los hogares de autónomos tienden a aumentar con la edad (especialmente por la caída de los gastos). Pero el autónomo tiene que conocer estas tendencias para poder actuar sobre ellas y, además, tener una expectativa personal sobre los ingresos de su actividad económica suficientemente optimista.
4. Las cotizaciones previas ya realizadas por la base mínima son un lastre para una decisión positiva, ya que 5 de los 25 retardos de la base reguladora ya están fijados en el valor más bajo. Esto aumenta la probabilidad de que la pensión individual no supere a la pensión mínima y convierta las cotizaciones adicionales en impuestos.
5. Las mismas consideraciones de incertidumbre discutidas para la cohorte de 1976 aplicarían para la decisión de autoselección de la cohorte nacida en 1971.

<sup>34</sup> En SÁNCHEZ-MARTÍN (2019b) estimamos (a partir de la información de la Encuesta Financiera de las Familias para 2014) que solo un 40 % de los autónomos podría hacer frente al aumento de cuotas requerido por la vía de sustituir ahorro privado por ahorro público.

No es muy sorprendente que una mayoría de autónomos opte por no «saltar el umbral» y prefieran la opción conservadora de continuar cotizando por bases reducidas.

### Cohortes activas más mayores (por ejemplo, los nacidos en 1966) que no saltaron la ELA en su momento (2014)<sup>35</sup>

Estas cohortes no pueden aspirar a subir sus bases por encima de la base máxima reducida, pero sí pueden declarar bases sustancialmente mayores que la mínima. Las consideraciones que envuelve este cálculo son similares a las que hemos indicado para las cohortes anteriores, con la ventaja de que el grado de incertidumbre es menor y la desventaja de que el número de retardos prefijados entre los 25 presentes en la base reguladora es cada vez mayor (10 para la cohorte de 1966). Esto aumenta la probabilidad de que la pensión mínima destruya los incentivos a declarar bases mayores.

La posibilidad de cambios sustanciales en los parámetros del sistema de pensiones /cotizaciones supone una dimensión extra de incertidumbre (y, por tanto, de aversión al riesgo y desmotivación al ahorro público). Para visualizarlo consideremos un ejemplo un tanto extremo: un autónomo de ingresos bajos, de una cohorte bastante avanzada, que conoce bien la legislación y las pautas de ciclo vital, pero que supone incorrectamente que el entorno institucional es estacionario. Supongamos que comienza a cotizar por encima de la mínima a los 42 años y que el riesgo político se materializa en una nueva reforma de pensiones en 2025 que extiende el período de cálculo de la pensión de 25 a 35 años. De golpe, 10 retardos evaluados en la base mínima pasan a formar parte *de facto* de su base reguladora. Dependiendo de la edad de la cohorte (y de la renta disponible), aún será posible para algunos autónomos escapar a la trampa de la pensión mínima cotizando sustancialmente más en los años siguientes. Para otros autónomos esta posibilidad no será viable (por ejemplo, si la reforma de pensiones coincide con una crisis cíclica como en 2011), con lo que su estrategia de ahorro de ciclo vital previa habrá quedado desbaratada. Es sencillo imaginar otros escenarios en que el riesgo político lleve a resultados similares<sup>36</sup>.

Resumiendo todo lo anterior, hemos aprendido que la elección de base de cotización está llena de complejidad. En general, la fórmula de pensiones parece proporcionar incentivos interesantes para cotizar por bases elevadas (Sánchez-Martín [2019b] proporciona ejemplos cuantitativos), pero estos incentivos están sujetos a mucha incertidumbre. Para calcularlos es preciso predecir la pensión inicial, que depende de las decisiones futuras de los gobiernos sujetas a riesgo político (cambios legislativos y trayectoria de las pensiones mínimas) y de la incierta evolución de la actividad del autónomo. Dos autónomos con expectativas diferentes sobre todos estos factores experimentan de modo muy distinto los incentivos proporcionados por la normativa actual. *Ex post*, la materialización de alguno de los *shocks* de ciclo vital pueden

<sup>35</sup> Para los que saltaron el umbral en la ELA siempre existe la posibilidad de reducir bases si los factores de riesgo evolucionan desfavorablemente.

<sup>36</sup> Por ejemplo, siempre que una crisis cíclica lleve a dificultades de financiación del sector público que empujen a reformas en que las pensiones individuales pierden valor relativo frente a las pensiones mínimas.

llevar a una pensión final por debajo de la mínima, lo que frustraría los esfuerzos contributivos previos. La alternativa de cotizar siempre por la mínima es mucho más sencilla y ofrece una rentabilidad muy visible (ya que la TIR asociada a la pensión mínima es elevada). Muchos autónomos pueden optar por ella en respuesta a la complejidad y confiando (posiblemente en exceso) en su capacidad de ahorrar con herramientas privadas.

## 6. Conclusiones

Es bien conocido que los autónomos pagan cuotas sociales más pequeñas que los asalariados, lo que genera quejas de un posible agravio comparativo. Afirmaciones de este tipo suelen interpretar las cotizaciones sociales como impuestos. En este trabajo adoptamos una perspectiva más amplia: cotizaciones y pensiones son las dos caras de una transferencia forzosa de recursos organizada por la Seguridad Social. Esta transferencia obedece a varios objetivos, pero el más prominente es garantizar recursos suficientes para la fase de vejez. Dado que la decisión de base de cotización en España es discrecional (entre los límites marcados por los topes legales), el éxito del sistema depende de que genere incentivos suficientes para el ahorro individual y de que sean identificados fácilmente por los trabajadores. ¿Está la normativa de cotizaciones/pensiones de los autónomos diseñada de tal modo que estimule una transferencia suficiente de recursos en el ciclo vital? En este trabajo revisamos esta normativa, encontrando dudas razonables sobre algunos de los elementos de diseño del sistema.

En primer lugar, la base de cotización se deja a elección de los individuos. Este rasgo es inusual en el contexto de los países de la OCDE, que suelen vincular las bases de modo más estrecho a los ingresos profesionales o fiscales de los autónomos. Esta limitación puede ser sensata si la elección envuelve un elevado grado de dificultad. Y este es, definitivamente, el caso respecto de la elección de la cuantía de ahorro que debe canalizarse vía cotizaciones, pues exige una gran cantidad de información y la capacidad de predecir la evolución futura de numerosas variables individuales (ingresos y gastos futuros de la actividad) y agregadas (variables de pensiones, tipos de interés e inflación). En segundo lugar, nos preguntamos si, dado el sistema actual con decisión voluntaria, la normativa establece una red de incentivos adecuada para que las cotizaciones sean suficientes. La revisión cualitativa de la normativa que realizamos en este trabajo muestra algunos puntos conflictivos a este respecto. En particular, los individuos que deseen realizar cotizaciones altas en los años próximos a la jubilación deben autoseleccionarse eligiendo bases elevadas (por encima de un umbral legal) a los 47 años de edad (ELA). Este rasgo no es muy atractivo ya que las pautas de ciclo vital de ingresos y gastos del hogar sugieren que solo un porcentaje pequeño de autónomos están en condiciones de hacer esta apuesta. Paradójicamente, mientras se discute públicamente el posible *destope* de las bases contributivas de asalariados, encontramos que en el RETA se impide que los autónomos que deseen cotizar por bases elevadas hasta 20 años antes de su jubilación puedan hacerlo. Por otra parte, la extensión de la base reguladora de la pensión de 15 a 25 años ha adelantado la edad en que resulta óptimo empezar a cotizar por encima de la mínima (EOPC) respecto de

la ELA. Esta separación es problemática cuando hay una competencia intensa por recabar la «atención limitada» de los individuos y cuando discernir la información relevante es costoso y difícil. Finalmente, el sector público debiera señalar mucho más claramente la trayectoria futura de las variables claves del sistema de pensiones. Es imprescindible que los autónomos puedan anticipar (con un error de medida razonable) el valor de sus pensiones, especialmente en relación con las pensiones mínimas. El riesgo político es, posiblemente, uno de los factores claves que llevan a la inacción en esta dimensión. Estos rasgos pueden frustrar el objetivo de lograr un nivel de ahorro suficiente incluso en un sistema que, objetivamente, genere incentivos suficientes para lograrlo.

## Referencias bibliográficas

- ARNKIL, R. (2010): «EEO review: Self-employment 2010 Finland». Technical report, European Employment Observatory.
- ATA (Federación de Trabajadores Autónomos) (2019): El trabajador autónomo ante la previsión social. Resumen ejecutivo, Fundación MAPFRE.
- BARR, N. y DIAMOND, P. (2010): Pension Reform, A short guide. Oxford University Press.
- BOE (2011, 2 de agosto): Ley 27/2011 de 1 de agosto sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social (y corrección de errores en BOE núm. 240, de 5 de octubre). Núm. 184, p. 87495.
- BOE (2013, 26 de diciembre): Ley 23/2013 de 23 de diciembre reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Núm. 309, p. 105137.
- BOE (2018, 29 de diciembre): Real Decreto-Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo. Núm. 314, p. 129875.
- BOLDRIN, M.; JIMÉNEZ-MARTÍN, S. y PERACCHI, F. (2001): Sistema de pensiones y mercado de trabajo en España. Fundación BBVA.
- BUELEN, W. (2009): «Self-employment and bogus self-employment in the European Construction industry. Abstracts of 11 country reports». Technical report, EFBWW y FIEC (European Social Partners for the Construction Industry).
- MILANEZ, A. y BRATTA, B. (2019): «Taxation and the future of work: how tax systems influence choice of employment form». Taxation Working Papers 41, OECD.
- PERRY, G.; MALONEY, W.; ARIAS, O.; FAJNZYLBER, P.; MASON, W. y SAAVEDRA, J. (2007): Informalidad. Escape y exclusión. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial.
- SÁNCHEZ-MARTÍN, A. R. (2019a): «Capacidad económica y pautas de cotización y formación de pensiones de los trabajadores autónomos en España: evidencia empírica en el intervalo 2008/2017»; en Estudios sobre la economía española 2019-27. FEDEA.
- SÁNCHEZ-MARTÍN, A. R. (2019b): «Elección de base de cotización de trabajadores autónomos en España: cálculo de incentivos»; en Estudios sobre la economía española 2019-29. FEDEA.
- SÁNCHEZ-MARTÍN, A. R. (2019c): «Normativa de cotización y pensiones de trabajadores autónomos en España: ¿se incentiva el ahorro de ciclo vital?»; en Estudios sobre la economía española 2019-28. FEDEA.
- SPASOVA, S.; GHAILANI, D.; BOUGET, D. y VENHARCKE, B. (2017): «Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies». Technical report, Applica, European Commission DG for Employment, Social Affairs and Inclusion.





MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

3-4

- I. Demografía
- II. Situación actual del sistema de pensiones
- III. Reformas del sistema de pensiones:  
la experiencia internacional
- IV. Perspectivas de futuro: nuevos desarrollos  
y estrategias alternativas de reforma





# LA EXPERIENCIA SUECA

María del Carmen Boado-Penas<sup>1</sup>  
Universidad de Liverpool

## Resumen

El proceso de reforma de las pensiones en Suecia tuvo como objetivo principal crear un sistema financieramente estable en el largo plazo, mejorar la equidad generacional y proporcionar un marco que promoviera la obligatoriedad del ahorro financiero a través del sistema de pensiones. Para este fin, en 1994 el Parlamento sueco aprobó la sustitución de su sistema tradicional de reparto de pensiones públicas de prestación definida por un sistema mixto que incluye dos características principales: una parte de la cotización, en concreto un 16 % de la base salarial, se destinaría a un sistema basado en cuentas nocionales mientras que un 2,5 % se asignaría a cuentas financieras individuales gestionadas por entidades privadas. El modelo nocional combina una financiación de reparto, con una fórmula para el cálculo de la pensión que depende de las cuantías individuales cotizadas, de sus rendimientos (basados en un índice que refleja la salud financiera del sistema) y de la esperanza de vida del trabajador en el momento de su jubilación. Un plan de cuentas nocionales de aportación definida no es, aparentemente, más que una forma alternativa de calcular la cuantía de las pensiones de jubilación. En este artículo, se describe con detalle el nuevo sistema de pensiones sueco, así como la evolución del balance, mecanismos financieros e información proporcionada a los individuos a lo largo del tiempo.

## Abstract

*The main objective of the pension reform process in Sweden was to create a financially stable system in the long-term, improve generational equality, and provide a framework that promotes obligatory financial savings through the pension system. Accordingly, in 1994 the Swedish parliament agreed to replace its traditional system for distributing defined benefit public pensions with a mixed system that includes two key features: a part of the contribution, specifically 16 % of the base salary, would be allocated to a system based on notional accounts, while 2.5 % would be allocated to individual financial accounts managed by private institutions. The notional model combines distributed funding with a pension calculation formula that depends on the individual amounts contributed, their performance (based on an index that reflects the financial health of the system) and the life expectancy of the worker at the time of their retirement. Evidently, a notional accounts plan with defined contributions is nothing more than an alternative way of calculating the amount of retirement pensions. This article describes in detail the new Swedish pension system as well as the evolution of its status, and the financial mechanisms and information provided to individuals over time.*

## 1. Introducción

La financiación de la mayoría de los sistemas públicos de pensiones se basa en el sistema de reparto en el que las cotizaciones de los trabajadores en activo se destinan a financiar las pensiones en el momento actual, lo que se conoce como el principio de solidaridad intergeneracional. La disminución de la tasa de natalidad y el incremento de la esperanza de vida apuntan a un aumento de la tasa de dependencia, definida como la relación existente entre la población mayor de 65 años y la activa, lo que genera preocupación sobre la salud financiera de los sistemas públicos de pensiones.

<sup>1</sup> Institute for Financial and Actuarial Mathematics (IFAM), Department of Mathematical Sciences, University of Liverpool, Liverpool, L69 7ZL, United Kingdom. Correo electrónico: Carmen.Boado@liverpool.ac.uk

La tendencia común para afrontar estas cuestiones, que afectan negativamente a la sostenibilidad financiera de los sistemas, es una serie de ajustes paramétricos –retrasos en la edad de jubilación y/o incremento en el número de años a incluir en la base reguladora, entre otros– que efectúan países como Francia, Grecia, Hungría, Rumania y España (Whitehouse, 2009a y 2009b; OCDE 2011, 2012 y 2013). En América Latina, desde la década de los ochenta, la mayoría de los países de la zona realizaron reformas estructurales reemplazando total o parcialmente su sistema de reparto por programas que contienen un componente totalmente financiado de cuentas capitalizadas individualmente (Rofman *et al.*, 2015). Las reformas comenzaron en Chile en 1981 y a partir de 1993 se expandieron a varios países de la región. En concreto, Chile cambió su sistema tradicional de reparto de protección social de prestación definida por cuentas de capitalización individual (cotización definida) para hacer frente a las prestaciones de jubilación. Esta migración tiene un altísimo coste para el sistema y al mismo tiempo trae consigo una transferencia de la volatilidad del riesgo de mercado del Estado al individuo.

En vista de la importancia de un enfoque de cotización definida, pero teniendo en cuenta los retos que supone un cambio de financiación, dos países de Europa, en concreto Italia y Suecia, desarrollaron, de forma independiente, una reforma sistémica que modificaba el sistema de prestación definida que hasta entonces empleaban por uno de contribución definida, pero manteniendo el sistema de reparto: *sistema de cotización definida no financiera o nocional* (NDC) (Holzmann, 2017). La cuenta nocional no es un concepto completamente nuevo; tal y como puntualizan Gronchi y Nisticò (2006); la idea original de los NDC está presente en dos trabajos publicados en los 60 por Buchanan (1968) y Castellino (1969), que fueron recuperados a finales de los 90 por Gronchi (1998) y Valdés-Prieto (2000). También en Estados Unidos, en la década de los 80, Boskin *et al.* (1988), realizaron propuestas de reforma del sistema de pensiones basadas en ideas en las que estaba implícitamente presente el concepto de cuenta nocional.

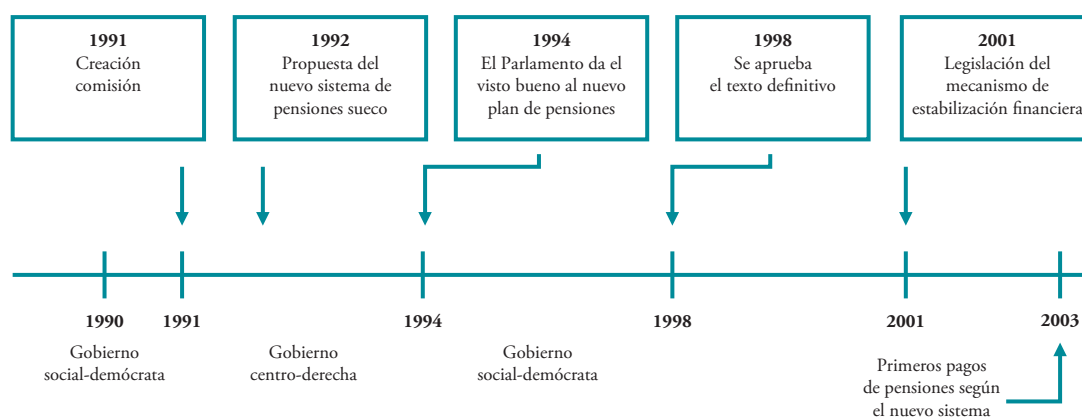
El proceso de reforma de las pensiones en Suecia tuvo como objetivo principal crear un sistema de pensiones financieramente estable en el largo plazo bajo la premisa de un incremento del montante de la pensión en función de un aumento de los años cotizados<sup>2</sup>. Fruto de una colaboración poco habitual entre los dos grandes partidos –socialdemócrata y centroderecha– su desarrollo fue bastante sólido y exitoso dando lugar a una reforma radical que permite un sistema financieramente sostenible, transparente a nivel individual y macroeconómico y que maximiza la equidad generacional.

En 1992 se publicaron las principales características del nuevo sistema de pensiones sueco. Como se muestra en la Figura 1, en 1994 el Parlamento sueco da el visto bueno para que la legislación se redacte de conformidad con los principios propuestos en 1992 especificando una transición completa del antiguo sistema de prestación definida al nuevo sistema NDC. La legislación se aprueba en 1998 con un apoyo de alrededor de un 85 % de los miembros

<sup>2</sup> Bajo el antiguo sistema de prestación definida, un grupo de población con 30 años trabajados recibía la misma pensión que otros con 40 años, realizando el mismo trabajo y en las mismas condiciones.

del gobierno. El proceso de reforma del sistema de pensiones en Suecia fue un proceso largo pero la transición fue rápida en comparación con otras reformas internacionales. En el año 2003 se empiezan a pagar pensiones bajo el nuevo sistema. La reforma NDC italiana de 1994, por su parte, necesitó largos periodos de transición para terminar completándose en 2012. En Europa, la noción de NDC se trasladó de Suecia a su implantación en Letonia (Fox y Palmer, 1999; Palmer *et al.*, 2006) y en Polonia (Chłoń-Domińczak y Gora, 2006), y posteriormente en Noruega (Christensen *et al.*, 2012).

**Figura 1. Cronología de la reforma sueca**



Fuente: *basado en SETTERGREN (2003)*.

En líneas generales, la reforma sueca se basó en la sustitución de su sistema tradicional de pensiones de reparto de prestación definida para el sistema público de pensiones por un sistema mixto que incluía dos características principales: una parte de la cotización se destinaría a un sistema basado en cuentas nocionales mientras que la otra parte se asignaría a cuentas financieras individuales.

A pesar de que el sistema de pensiones sueco es, generalmente, conocido por su sistema de cuentas nocionales, este sistema va más allá de esta filosofía. En concreto, una de las características más relevantes del sistema sueco es su transparencia tanto a nivel individual como a nivel global del sistema. A nivel particular, la agencia sueca de pensiones envía anualmente a los individuos, a través del *orange envelope*, información del capital acumulado en sus cuentas, así como una simulación de su futura pensión. Por otro lado, se publica cada año una cuenta de resultados y un balance con el objetivo de analizar la salud financiera del mismo. Además, en caso de que el sistema fuera parcialmente solvente, disponen de un mecanismo financiero de ajuste automático, legislado en 2001 que reduciría el crecimiento de los pasivos. Se puede afirmar, por lo tanto, que Suecia es el único país NDC financieramente sostenible a largo sin necesidad de realizar cambios en el tipo de cotización.

El objetivo de este artículo es describir la experiencia del sistema de pensiones sueco, sus fortalezas y las dificultades que se han tenido que abordar desde su implementación. Con el propósito de cumplir con la finalidad establecida, después de esta breve introducción, en la segunda sección se describe el sistema de pensiones. A continuación, en la sección tercera se explica el sistema de cuentas nocionales. En la cuarta sección se detalla la transparencia del sistema mediante la institucionalización de informes anuales sobre la solvencia financiera del sistema y se exponen los retos –en materia de sostenibilidad– a los que se ha enfrentado el nuevo sistema de pensiones sueco desde su puesta en funcionamiento. En esta sección se explica también el mecanismo financiero de ajuste automático. En la sección quinta se describe la información individual que se envía a los ciudadanos a través del *orange envelope* y cómo dicha información se ha ido adaptando a lo largo del tiempo. El trabajo finaliza con las principales conclusiones alcanzadas.

## 2. El sistema de pensiones sueco

El actual sistema sueco de pensiones es un cruce de pensiones públicas y privadas. Consta de tres pilares: dos públicos y uno privado, de empleo. Como se muestra en la Tabla 1 y Figura 2, el sistema de pensiones público (primer y segundo pilar) es mixto, es decir, se mezclan elementos de un sistema de reparto (primer pilar), en este caso de aportación definida, y elementos de un sistema de capitalización (segundo pilar).

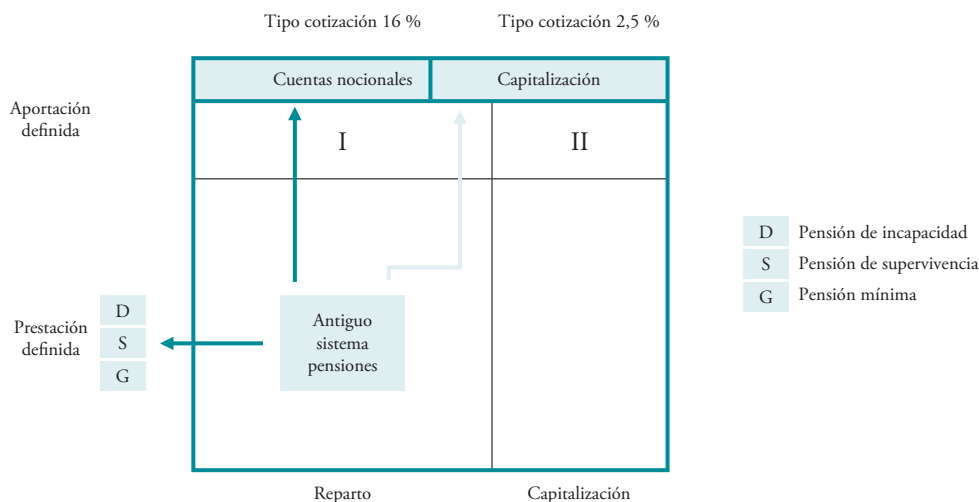
**Tabla 1. Sistema público de pensiones sueco**

	Reparto	Capitalización
Prestación definida	X	X
Aportación definida	Cuentas nocionales (primer pilar)	Cuentas financieras (segundo pilar)

Fuente: *elaboración propia*.

El sistema también ofrece una pensión mínima financiada con ingresos tributarios generales. Por otra parte, pensiones de supervivencia y pensiones de invalidez que formaban parte del antiguo sistema de pensiones se transfieren a otros sistemas separados.

**Figura 2. El sistema público de pensiones sueco**



Fuente: *basado en SETTERGREN (2003).*

El antiguo sistema público de prestación definida se aplica a las personas nacidas antes de 1938. Bajo dicho sistema el cálculo de la pensión tenía en cuenta los 15 años con las bases de cotización más altas y se requería 30 años cotizados para acceder a la totalidad de la misma. Para los nacidos entre 1938 y 1953 se emplea el nuevo sistema público de pensiones de manera parcial, de tal forma que se aplica un 5 % a la nueva fórmula por cada año que la edad del individuo excede los 44 años en 1998. A los nacidos después del 1953 se les aplica la nueva fórmula para el cálculo de sus pensiones.

El *primer pilar*, y más relevante, se basa en las cuentas nocionales individuales de aportación definida. Se trata de un pilar público y de reparto, como el español, pero con la diferencia de que al trabajador se le reconocen las cotizaciones efectivamente realizadas en una cuenta individual nocional, que se incrementa cada año con un índice macroeconómico, también llamado tanto nocional. Este tanto, que no tiene relación con el rendimiento de los mercados financieros, es igual a cambios en salario promedio para el caso de Suecia. La cuantía de la pensión tiene en cuenta el capital nocional acumulado a lo largo de la vida laboral del trabajador y la esperanza de vida a la edad de jubilación. Como se observa en la Figura 2, el modelo nocional combina una financiación de reparto, con una fórmula de pensión que depende de las cuantías cotizadas y de sus rendimientos.

El *segundo pilar* (véase Figura 2 y Tabla 1) es un pilar también público, obligatorio y de cotización definida –pero en este caso de capitalización financiera. En otras palabras, las aportaciones individuales de cada trabajador se invierten en los mercados financieros. El trabajador cotiza el 2,5 % de su base salarial a este sistema de capitalización individual. Las cotizaciones deben invertirse en fondos privados elegidos por los cotizantes entre los 483 fondos gestionados por 70 sociedades –durante 2019/2020– o, por defecto, en el fondo AP7 Sâfa administrado

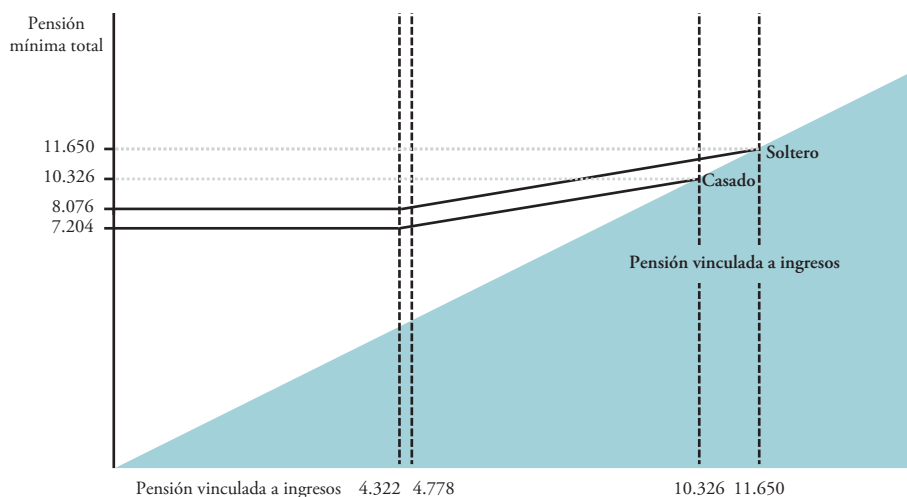
por el gobierno. Cuando el individuo se jubila el capital acumulado en el fondo se divide entre un factor de conversión de la misma manera que en el caso nocional, sin embargo, a diferencia del NDC el factor de conversión se basa en pronósticos de la esperanza de vida. Se tiene también en cuenta un tipo de interés del 1,75 % y una deducción de gastos del 0,1 % (*The Swedish Pension System, 2019*).

El objetivo del sistema del público de pensiones sueco (primer y segundo pilar) era, por lo tanto, combinar la estabilidad financiera de un sistema de cotización financiera con la eficiencia económica de un sistema público de reparto.

El *tercer pilar*, de cotización definida como los dos anteriores, es un sistema privado de empleo cuasi-obligatorio (sectorial, generalmente) que cubre al 90 % de los trabajadores suecos. De media, se suele destinar en torno al 4,5 % de la base salarial del trabajador a los planes de empleo. Estos planes complementarios de empresa representan alrededor del 30 % del total de las pensiones.

En Suecia también se garantiza una pensión mínima a los pensionistas mayores de 65 años que con sus cotizaciones no hayan alcanzado un mínimo. En este caso, es el estado, a través de ingresos fiscales, el que se encarga de completar la parte que falta. Para tener derecho a una pensión mínima completa, una persona, en principio, debe haber residido en Suecia durante los 40 años siguientes después de haber alcanzado la edad de 25 años. La cuantía de la pensión mínima no es constante y depende del importe de la pensión vinculada a ingresos que le corresponde al individuo como se muestra en la Figura 3. Así, en 2019, la pensión mínima para un pensionista con cónyuge, y sin pensiones vinculadas a ingresos, fue de 7.362 coronas suecas (710 euros) al mes mientras que para un pensionista con cónyuge asciende a 8.254 (796 euros). Asimismo, un pensionista sin cónyuge con una pensión mensual vinculada a ingresos de cuantía 11.906 coronas suecas (1.149 euros) no recibirá ningún complemento a la pensión mínima como se muestra en la Figura 3.

**Figura 3. La pensión mínima en Suecia**



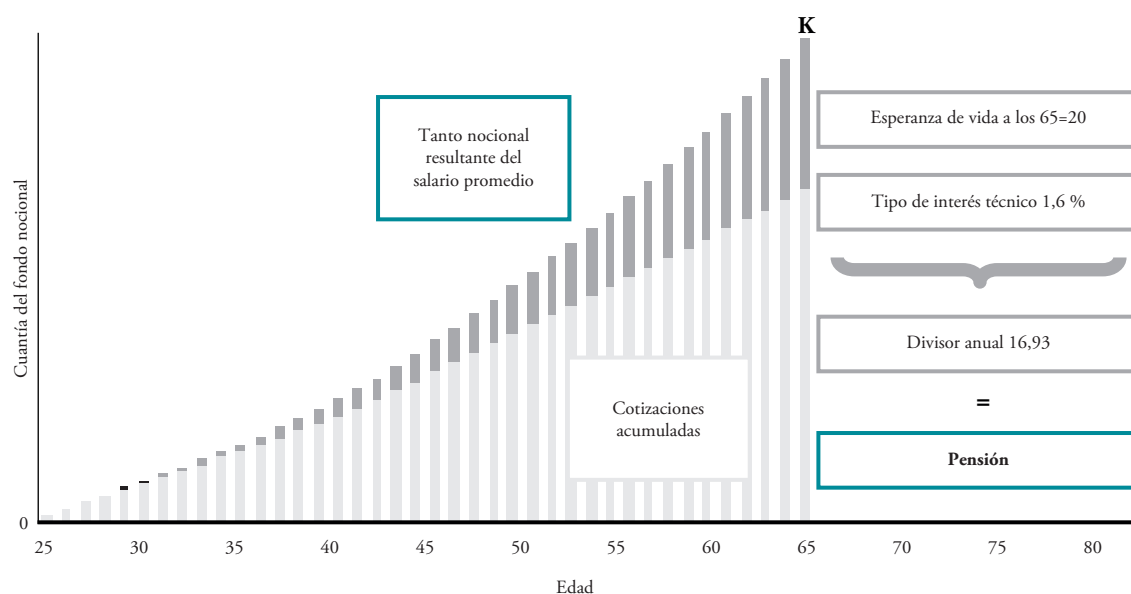
Fuente: elaboración propia basado en THE SWEDISH PENSION SYSTEM (2020).



### 3. El sistema de cuentas nacionales sueco

El sistema de pensiones sueco es un referente en cuanto a sistemas de pensiones basados en cuentas nacionales. En Suecia, un 16 % del salario del trabajador se destina a la cuenta nacional. Su denominación se debe a que es una cuenta ficticia en la que no existen aportaciones reales depositadas, son solo *derechos de pensiones* ya que el sistema sigue siendo de reparto. Por lo tanto, no hay dinero respaldando la cuenta, ni ningún activo real o financiero, así como tampoco rendimientos reales. Durante la vida laboral del individuo sus cotizaciones y sus rendimientos se van acumulando en la cuenta nacional hasta constituir el capital nacional  $K$  que se muestra en la Figura 4. Cuando el individuo se jubila, recibe una prestación vitalicia –devuelta en forma de pensión mensual vitalicia– que se deriva de esos derechos. Es solo a partir de la edad de 61 años (y próximamente 64) que el cotizante puede reclamar sus derechos de jubilación.

**Figura 4. Evolución del fondo nacional y determinación de la pensión inicial**



Fuente: *elaboración propia*.

Específicamente, la cuantía de las nuevas altas de pensiones de jubilación se calcula dividiendo el saldo acumulado en la cuenta nacional (virtual) entre un divisor de anualidad. Este divisor de anualidad es específico para cada cohorte y refleja, por un lado, la esperanza de vida del pensionista en el momento de la jubilación, y por otro, un interés anticipado del 1,6 % anualmente<sup>3</sup>. La esperanza de vida restante a la edad de jubilación es un promedio para la de hombres y mujeres. Por otro lado, el tipo de interés anticipado del 1,6 % hace que el divisor de la anualidad sea más bajo que la esperanza de vida promedio, y, por lo tanto, la pensión inicial es más alta de lo que hubiera sido sin considerar dicho interés.

<sup>3</sup> El valor de este tipo de interés no ha sido modificado desde que se inició la reforma sueca.

A modo de ejemplo, consideremos una persona que se jubila a los 65 años y que tiene una esperanza de vida restante de unos 20 años. Un tipo de interés anticipado del 1,6 % hace que el divisor de anualidad<sup>4</sup> disminuya a 16,93 como se muestra en la Figura 4. Si la persona tuviera en su cuenta nocional 270.000 euros le correspondería 15.948 euros al año (270.000 euros/16,93) o 1.329 euros al mes.

La cuantía de la pensión se revaloriza anualmente conforme a la tasa de crecimiento real de los salarios promedio después de deducir el interés anticipado del 1,6 % incluido en el divisor de la anualidad, lo que se denomina indexación ajustada. Esto significa que, si el índice de salarios aumenta exactamente un 1,6 % más la inflación, las pensiones aumentarán en la misma tasa que la inflación. Si, por el contrario, el índice de salarios aumentara más de 1,6 % por encima de la tasa de inflación, entonces las pensiones crecerían en términos reales y viceversa. En el caso de que el mecanismo financiero de ajuste automático estuviera activado, el índice de salarios se sustituiría por el índice de balance para calcular la revalorización de las pensiones.

Matemáticamente, la prestación inicial de jubilación se calcularía como

$$Pension = K / Divisor$$

Donde:

- $K$  es el capital nocional acumulado a la edad de jubilación. El tanto nocional con el que se revalorizan las cotizaciones es un tanto virtual que trata de reflejar la salud financiera del sistema y en el caso de Suecia es igual a la tasa de crecimiento real de los salarios promedio.
- El divisor, como se ha descrito anteriormente, es el factor que tiene en cuenta tablas de mortalidad unisex, la revalorización de las pensiones y un tipo de interés real anual del 1,6 %.

### *Ventajas de las cuentas nocionales*

- Se estrecha la relación entre cotizaciones pagadas y prestaciones que se espera recibir, es decir, mejora la equidad.
- Mitiga la desincentivación al trabajo, ya que la prestación de jubilación depende de las cotizaciones de toda su vida laboral, por lo que los individuos no perciben la cotización como un impuesto sino como un salario diferido.

<sup>4</sup> En el Apéndice I se muestran los detalles técnicos de cómo se calcularía el divisor de anualidad.

- Las cuentas nocionales introducen ajustes periódicos automáticos en las prestaciones teniendo en cuenta la esperanza de vida en el momento de la jubilación. Por lo tanto, es capaz de afrontar, al menos parcialmente, las variaciones demográficas desfavorables.
- La aplicación del modelo de cuentas nocionales permite que el individuo entienda con mayor claridad la acumulación de fondos, por lo que la transición a un sistema de capitalización sería mucho más fácil, convirtiendo simplemente la cuenta nocional en una cuenta real.
- El registro es mucho más sencillo que en un sistema de capitalización debido a que las cotizaciones no son realmente invertidas.

### *Desventajas de las cuentas nocionales*

La mayoría de las desventajas que posee el modelo de las cuentas nocionales son compartidas también por el sistema actual de reparto:

- No tiene en cuenta las variaciones demográficas de manera completa, debido a que las pensiones, de forma general, se calculan únicamente en el momento de ser causadas, por lo que no se consideran las mejoras en la esperanza de vida para recalcularlas. A pesar de esto, el sistema de cuentas nocionales se considera mejor que el tradicional sistema de reparto de prestación definida, en este aspecto ya que este último no hace frente a ningún cambio. Aun así, en el caso de Suecia, sí que hay mecanismos automáticos para corregir los desequilibrios financieros del sistema.
- La sostenibilidad automática del sistema solamente puede darse bajo condiciones restrictivas muy fuertes (crecimiento de la productividad constante, nivel demográfico fijo), ya que el sistema financiero que subsiste sigue siendo el de reparto. De nuevo, en el caso de Suecia, el mecanismo automático restablecerá el equilibrio del sistema.
- Si la revalorización conseguida con el índice –en el caso de Suecia la variación anual del salario promedio– es inferior a la obtenida por los fondos de capitalización, el individuo considerará que las cuentas nocionales llevan asociadas un coste implícito equivalente a dicho diferencial.
- Al igual que en el sistema de reparto, la posibilidad de elegir libremente la edad de jubilación podría desencadenar un aumento del número de jubilaciones anticipadas, lo que podría forzar a las autoridades a realizar un aumento de la cuantía de la pensión mínima.

Las desventajas propias del modelo de cuentas nocionales se podrían resumir de la siguiente manera:

- Estimar las prestaciones futuras mediante las cuentas nocionales es más complejo para el cotizante de lo que sucede en un plan de prestación definida.
- Las cuentas nocionales puede ser un concepto difícil de entender para muchas personas, siendo el principal inconveniente comprender que estas cuentas no son reales sino ficticias.

Con el objetivo de solventar dichas desventajas propias del modelo de cuentas nocionales, en la siguiente sección se describe el balance actuarial que dota de transparencia el sistema y en la sección 5 se detalla el esfuerzo realizado desde la Agencia Sueca de pensiones para facilitar la comprensión por parte del individuo del nuevo sistema de pensiones.

#### **4. Transparencia: la solvencia financiera a través del balance actuarial**

En esta sección se detalla la transparencia del sistema sueco público de pensiones (primer pilar) mediante el balance actuarial, se muestra su evolución a lo largo de los últimos diez años y se explica el mecanismo financiero de ajuste automático. También se detalla brevemente al final de la sección información relativa al segundo pilar de capitalización financiera.

El balance *actuarial* es una práctica que se realiza en Suecia desde el año 2001 y constituye la referencia fundamental a seguir, ya que ha conseguido introducir varios elementos muy deseados desde la perspectiva de la gestión racional de los sistemas de pensiones: un nivel extraordinario de transparencia, un mecanismo automático de corrección de los desequilibrios financieros y un aumento de la confianza de los cotizantes en el sistema debido a que el sistema de pensiones no generará tensiones presupuestarias. Este es un elemento de particular importancia, ya que existe una clara conexión entre el conocimiento que los individuos tienen del sistema de pensiones y la confianza depositada en el mismo.

Este balance se puede definir como el estado financiero que relaciona las obligaciones con los cotizantes y pensionistas del sistema de pensiones a una fecha determinada, con las magnitudes de los diferentes activos (financieros, reales y por cotizaciones) que respaldan esas obligaciones. Tiene como misión principal ser la imagen fiel del patrimonio del sistema al principio y al final del ejercicio económico, y por comparación determinar el resultado.

Básicamente, las grandes partidas que integran el balance actuarial son las que figuran en la Tabla 2:

**Tabla 2. Partidas principales del balance actuarial del sistema de reparto**

ACTIVO	PASIVO
Activo financiero	Pasivo con los pensionistas
Activo por cotizaciones	Pasivo con los cotizantes
Déficit acumulado	Superávit acumulado
Pérdida anual	Beneficio anual
<b>Total activo</b>	<b>Total pasivo</b>

Tanto los activos como los pasivos se valoran sobre la base de hechos verificables, a la fecha de efecto, es decir, no se realizan proyecciones. Por ejemplo, se considera la mortalidad actual, aunque se espere que la longevidad aumente. A medida que la expectativa se materialice en las nuevas tablas de mortalidad, ello se va incorporando a la información del balance año a año. Tampoco se considera para el cálculo del activo por cotizaciones, que las cotizaciones aumenten de acuerdo con el crecimiento económico previsto. Esto no quiere decir que todos los parámetros fundamentales que determinan las partidas del balance permanecerán constantes en el tiempo, sino que sigue la disposición de no incluir los cambios hasta que se produzcan y se puedan verificar. Se constata que otra ventaja de este método es evitar las manipulaciones y sesgos que se pudieran dar en las proyecciones.

En el informe anual del sistema de pensiones sí que se realizan proyecciones de la posible evolución futura del sistema, se proyecta el balance actuarial, la cuantía del fondo de reserva y el déficit o superávit de caja, incluyéndose tres escenarios –normal, pesimista y optimista–, que proporcionan una información valiosa. No obstante, esta información no se utiliza para la elaboración del balance actuarial anual. Parece muy difícil justificar que la pensión disminuirá en términos reales o que la revalorización de las cotizaciones realizadas será menor de lo que debería ser sobre la base de una proyección que puede o no cumplirse.

El elemento más novedoso del balance del sistema de reparto es el denominado *activo por cotizaciones*. La presencia del *activo por cotizaciones* deja sin fundamento las afirmaciones de numerosos investigadores que descalifican los sistemas de reparto puro y reparto parcial, en cuanto a que los sistemas de reparto siempre «están quebrados» o de que son insolventes. Esas afirmaciones se basan en la observación del pasivo del sistema, que obvian el activo asociado al método financiero de reparto. El *activo por cotizaciones*, es un concepto que deriva de enlazar activos y pasivos e indica la magnitud tanto del activo como del pasivo cuando el sistema de pensiones está en equilibrio actuarial y es financiado por reparto puro, bajo un escenario simplificado. La expresión general del *activo por cotizaciones* es el productor del periodo medio

de permanencia de una unidad monetaria en el sistema, *turnover duration* (TD), o período de rotación, por las cotizaciones contemporáneas<sup>5</sup>.

El activo financiero, por su parte, es el valor de los activos financieros de propiedad del sistema de pensiones sueco, a la fecha de referencia del balance. La valoración se realiza de acuerdo con principios internacionalmente aceptados.

Denominamos pasivo por pensiones a las obligaciones que el sistema tiene con los individuos económicamente activos (los cotizantes) y con los ya jubilados. El pasivo frente a los cotizantes es, por tanto, la suma de todas las cuentas nocionales acumuladas mientras que el pasivo respecto a los pensionistas manifiesta el total esperado de todas las pensiones que se pagarán a los actuales jubilados a lo largo de su vida. Los actuarios utilizan, para las obligaciones con las pensiones, el término *provisiones técnicas de las pensiones* en vigor, cuya cuantía se recogerá en la partida pasivo por pensiones, y para los cotizantes *provisiones técnicas de derechos en curso de adquisición*, que se recogerá en la partida de pasivo por cotizaciones. Ambas partidas se han de cuantificar de acuerdo con los procedimientos de la matemática actuarial.

El beneficio o pérdida del sistema en un ejercicio, es la diferencia entre el incremento de los activos y el incremento de los pasivos durante el período. La pérdida también es idéntica al incremento en el déficit acumulado, o a la reducción del superávit acumulado.

En general se puede afirmar que un sistema de pensiones de reparto es *solvente*, siempre que en un determinado año:

$$\begin{aligned} & \textit{Activos totales (activo financiero + activos por cotizaciones)} \\ & \geq \\ & \textit{Pasivos totales (pasivo con los pensionistas + pasivo con los cotizantes)} \end{aligned}$$

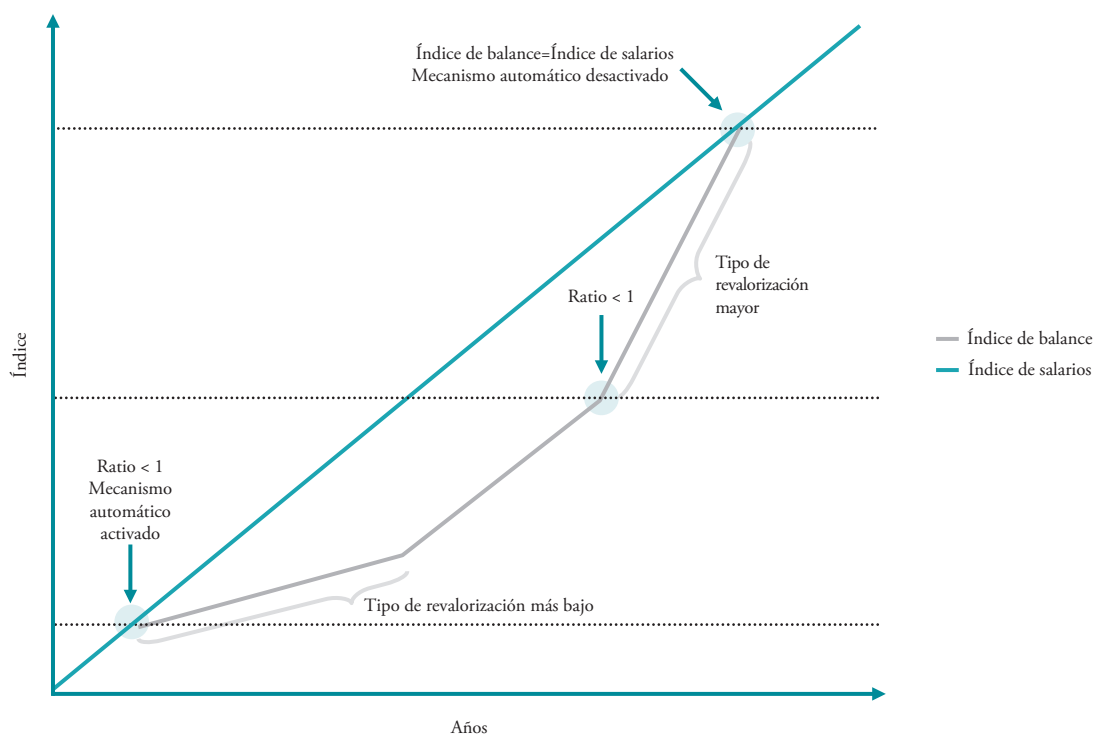
Lo que implica que el déficit acumulado tiene que ser nulo.

El indicador ratio de solvencia (activos financieros + activo por cotizaciones) / (pasivo con los pensionistas + pasivos con los cotizantes), se utiliza en Suecia con un doble propósito: medir si el sistema puede hacer frente a las obligaciones contraídas con los pasivos y decidir si se pone en marcha el mecanismo de ajuste automático de estabilización financiera.

## El mecanismo financiero de ajuste automático (MFA)

Si la ratio de solvencia es menor que la unidad, entra en funcionamiento el MFA, que se muestra en la Figura 5, que consiste en reducir el crecimiento del pasivo por pensiones, es decir, las pensiones causadas y el fondo nocional de los cotizantes.

Figura 5. El mecanismo financiero de ajuste automático



Fuente: basado en SETTERGREN (2007).

Cuando está en vigor el mecanismo de ajuste automático, el tanto nocional a aplicar a cotizantes y pensionistas será un tanto nocional ajustado. Este tanto es el producto del índice de crecimiento del salario promedio y la ratio de solvencia. De este modo se utiliza el «índice de balance» (Figura 5) en vez de la variación de los salarios promedio (expresadas mediante el «índice de salarios») para la revalorización de las pensiones causadas y el fondo nocional de cada uno de los cotizantes. Cuando se recupera la solvencia financiera, es decir, cuando la ratio es igual a 1 o es levemente mayor que la unidad, el tanto nocional a aplicar, para la revalorización del fondo nocional de los cotizantes y de las pensiones causadas, está por encima de su valor del período, hasta lograr el valor del índice que se hubiera alcanzado de no haberse aplicado el mecanismo de estabilización. En el Apéndice II se muestran los aspectos técnicos relacionados con el índice de balance y el índice de salarios en la aplicación del MFA<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Para lectores interesados en mecanismos financieros de ajuste automático, véanse los trabajos de VIDAL-MELIÁ *et al.* (2009), VIDAL-MELIÁ *et al.* (2010) y BOADO-PENAS *et al.* (2020b).

## *Resultados del balance actuarial y el ratio de solvencia para el periodo 2007-2018*

La evolución del balance actuarial del sistema sueco, en relación al PIB, durante el período 2007-2018 se puede ver detallada en la Tabla 3.

Desde que se implementó el sistema en 2001, la proporción del activo por cotizaciones siempre ha sido menor que el pasivo por pensiones. A modo de ejemplo, en 2018, el activo por cotizaciones representó el 170,7 % del PIB mientras que el pasivo por pensiones constituyó un 189,8 %. Sin embargo, al incluir el fondo de reserva (activo financiero) que absorbe las diferencias entre los ingresos por cotizaciones y los gastos por pensiones, se puede observar que en 2018 el activo total excede el pasivo por pensiones.

Como consecuencia de la crisis financiera de 2008 la situación del sistema de pensiones se deterioró sustancialmente. Durante este año el pasivo por pensiones (219,3 %) fue superior al activo total (212,1 %), debido a una pérdida equivalente al 7,7 % del PIB, disminuyendo la ratio de solvencia, por primera vez desde su implementación, por debajo de 1. Según la legislación original, este resultado debiera propiciar la activación del MFA dando lugar a una revalorización del fondo nocional y pensiones igual a un -3,28 % durante el año 2010. Sin embargo, en 2009, el parlamento modificó la regla sobre la activación del MFA. La nueva regla tendría en cuenta el promedio del fondo de reserva (activo financiero) de los últimos tres años. La ratio de solvencia en este caso sería 0,9826 y las pensiones causadas y el fondo nocional se reduciría un 1,74 %.

A lo largo del año 2009, el sistema continuó con pérdidas que supusieron un 2,4 % del PIB siendo la ratio de solvencia igual a 0,9549. El pasivo por pensiones representó, durante ese año, el 228,4 % del PIB, el porcentaje más alto de todo el período analizado. La revalorización negativa de las cuentas nocionales y de las pensiones en 2009 y 2010 conllevó una caída significativa en el valor del pasivo por pensiones, y por este motivo los activos excedieron a los pasivos al cierre del 2010 obteniendo una ratio de solvencia de 1,0024.

A finales del 2012, el pasivo por pensiones superó nuevamente al activo total con una ratio de balance igual a 0,9837. Se activó de nuevo el MFA y el fondo nocional y las pensiones se redujeron durante el año 2014. Como se observa en la Tabla 3 el pasivo por pensiones ha ido disminuyendo durante los últimos años y el sistema de pensiones se ha fortalecido financieramente desde el año 2013.

En el año 2015, con el objetivo de aminorar la volatilidad del tanto nocional ajustado, se introdujo una nueva fórmula de cálculo de la ratio de solvencia. Durante este año la ratio de solvencia se situó en 1,0067. Durante los últimos años podemos observar que la ratio de solvencia se ha incrementado consolidándose así la salud financiera del sistema de pensiones sueco.



**Tabla 3. Balance actuarial a 31 de diciembre de cada año del sistema de pensiones de Suecia (primer pilar) (2007-2018)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Activos (% PIB)</b>												
Activo financiero	27,2	20,9	25,1	25,4	23,9	26,0	28,1	30,1	29,3	30,0	30,7	28,6
Activo por cotizaciones	185,5	191,2	193,5	186,8	186,7	187,7	188,9	187,5	177,6	175,6	173,6	170,7
Activo total	212,7	212,1	218,6	212,2	210,6	213,7	217,0	217,6	206,9	205,6	204,3	199,4
<b>Pasivos (% PIB)</b>												
Resultado acumulado del año anterior	3,0	0,5	-7,4	-9,2	2,8	4,3	-2,1	3,2	10,1	3,9	7,5	6,5
Beneficio-pérdida del año	-2,5	-7,7	-2,4	12,1	1,5	-6,4	5,5	7,5	-6,0	3,9	-0,6	3,0
Resultado acumulado del año	0,5	-7,2	-9,8	2,9	4,3	-2,2	3,4	10,7	4,1	7,8	6,9	9,6
Pasivo cotizantes	148,9	152,2	152,1	136,3	135,8	140,5	134,3	130,4	128,6	124,7	122,9	118,6
Pasivo pensionistas	63,3	67,0	76,3	73,0	70,5	75,3	79,3	76,4	74,2	73,2	74,6	71,3
Pasivo pensiones	212,2	219,3	228,4	209,3	206,3	215,8	213,6	206,8	202,8	197,8	197,4	189,8
Pasivo totales	212,7	212,1	218,6	212,2	210,6	213,7	217,0	217,6	206,9	205,6	204,3	199,4
<b>Indicadores financieros</b>												
Año de balance	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ratio de solvencia, definición original <sup>a</sup>	1,0026	0,9672	0,9570	1,0138	1,0208	0,9901	1,0158	1,0521	1,0201	1,0395	1,0347	1,0505
Ratio de solvencia, legislación modificada <sup>b</sup>	<i>n. a.</i>	0,9826	0,9549	1,0024	1,0198	0,9837	1,0040	1,0375	1,0067 <sup>c</sup>	1,0132	1,0116	1,0168
Turnover duration	31,76	31,67	31,66	31,51	31,44	31,48	31,40	30,37	<i>n. a.</i>	<i>n. a.</i>	<i>n. a.</i>	<i>n. a.</i>
Ajustado turnover duration	31,93	31,76	31,76	31,67	31,66	31,51	31,48	31,44	30,38	30,14	29,86	29,62
PIB (billones coronas)	3.297	3.388	3.289	3.520	3.657	3.685	3.770	3.937	4.200	4.404	4.600	4.828

En millones de coronas suecas

*n. a.: no aplicable.*

<sup>a</sup> Ratio de solvencia calculado según la antigua definición; es decir, tomando el valor del fondo de reserva a 31 de diciembre del año correspondiente.

<sup>b</sup> Ratio de solvencia calculado según la nueva definición (a partir de 2008); es decir, considerando el promedio del fondo de reserva de los tres años anteriores.

<sup>c</sup> Otra definición de la ratio de solvencia utilizada a partir de 2015. Es igual a 1 más un tercio de la diferencia entre la ratio de solvencia fijado para ese año y el número 1.

Fuente: elaboración propia a partir de THE SWEDISH PENSION SYSTEM (2008-2019).

## El segundo pilar de capitalización financiera

El valor de mercado de los activos financieros que constituyen el segundo pilar ha aumentado continuamente durante los últimos años, concretamente de un 10 % del PIB en 2007 al 25 % en 2018. El componente principal de estos activos financieros son los fondos de seguros que representan el 94 % de los activos financieros totales y se invierten mayoritariamente (alrededor de un 90 %) en acciones<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Para lectores interesados en el segundo pilar del sistema de pensiones sueco, así como la evolución de su balance, junto con sus activos y pasivos, véase THE SWEDISH PENSION SYSTEM (2008-2020).

## 5. Información: el *orange envelope*<sup>8</sup>

Otra de las buenas prácticas del sistema de pensiones sueco consiste en mantener a los trabajadores puntualmente informados sobre sus futuras pensiones, lo que les ayuda a tomar importantes decisiones relacionadas con su jubilación durante su carrera laboral. En este sentido, en 1999, como parte de la reforma del sistema de pensiones sueco, se introdujo el denominado *orange envelope* ('sobre naranja'), que informa a todos los trabajadores, a nivel personal, sobre los derechos acumulados de acuerdo con el primer y segundo pilar (cuentas nocionales y el sistema obligatorio de capitalización).

En la práctica, anualmente la administración de pensiones sueca envía el *orange envelope* a todos los trabajadores que cotizan en el sistema de pensiones, así como a los pensionistas que reciben la prestación de jubilación. En el Apéndice III se muestra, a modo de ejemplo, el *orange envelope* enviado a uno de los participantes del sistema.

Actualmente el *orange envelope* se compone de dos páginas. En la primera página se presentan los movimientos de las cuantías de las cuentas de la pensión pública. El extracto incluye el valor de las cuentas del año anterior, las nuevas cotizaciones, la cantidad recibida en concepto del *dividendo por supervivencia*<sup>9</sup>, y los gastos administrativos y las comisiones por gestión de los fondos. En esta página también se señala el desglose de la información de cada fondo elegido por el cotizante, así como su asignación, para que los cotizantes conozcan con más detalle la evolución de sus fondos, dónde se invierte el dinero y cuánto se paga en concepto de comisiones.

La segunda página muestra los derechos de pensión adquiridos durante el último año en el sistema público desglosado en la cuenta nocional y la cuenta financiera. También se indica la cuantía de la base de cotización salarial.

### *Cambios en la información que se incluye en el orange envelope*

Desde su introducción en 1999, el *orange envelope* ha experimentado numerosos cambios con el objetivo de que la información enviada por correo a los participantes sea lo más simple y concisa posible. El *orange envelope* incluía, entre otros, información sobre los derechos adquiridos en el primer pilar así como estimaciones de la pensión vitalicia que se espera reciban los trabajadores dependiendo de la edad elegida para la jubilación.

<sup>8</sup> Véase BOADO-PENAS *et al.* (2019).

<sup>9</sup> El dividendo por supervivencia consiste en el reparto de las cuentas nocionales de los fallecidos entre los supervivientes de la misma generación. Este dividendo se materializa en un incremento del capital nocional de aquellos cotizantes que lo reciben. Suecia es el único país con NDC que reparte este dividendo entre los supervivientes. El resto de los países generalmente acumulan estos capitales en forma de reserva financiera.

En 2002, el extracto incorporó información relativa a la cuenta de capitalización para que los trabajadores tuvieran un mayor conocimiento de la pensión a recibir en un futuro. En 2006, se insertó una pirámide que describe los distintos pilares, públicos y privados, que financian la pensión de jubilación mejorando la comprensión del funcionamiento del sistema de pensiones en su conjunto.

A partir del año 2007 y reconociendo la diferencia de intereses en cuanto a información entre los jubilados, cotizantes e individuos que inician su carrera laboral, se desarrollan tres versiones diferentes del *orange envelope*. De esta forma los nuevos cotizantes reciben un extracto con información general sobre la elección de fondos en el sistema de capitalización mientras que el resto reciben información específica de sus opciones. Por otro lado, los pensionistas son informados respecto al pago de pensiones y deducciones fiscales.

El cálculo de la pensión esperada se basaba en dos supuestos de crecimiento salarial anual: 0 y 2 %. En el año 2011, se elimina el supuesto de un crecimiento del 2 % ya que los resultados de las encuestas realizadas a los cotizantes decían que era difícil de interpretar. Un crecimiento del 0 % en la práctica es improbable pero los individuos entienden mejor esa pensión esperada expresada en valores actuales.

En 2012 se añadió información relativa a la edad de jubilación alternativa para sensibilizar a las personas sobre el efecto que una mejora en la esperanza de vida supone en la cuantía de las pensiones. La edad de jubilación alternativa se define como la edad hasta la cual una persona debería estar trabajando para percibir la misma cuantía de pensión que habría recibido a los 65 si la esperanza de vida no hubiera cambiado.

En el año 2013, con la colaboración de los planes de empresa, se lanzó una página web (<https://secure.pensionsmyndigheten.se/B3>), de la cual se hacía alusión en la primera página del *orange envelope*, que presenta proyecciones tanto de la pensión pública como del resto de los pilares. En el 2014, el *orange envelope* se redujo a 4 páginas y se proporcionó un código personal para acceder a la información online y se destacó de nuevo la importancia de los tres pilares de los sistemas de pensiones.

Finalmente, en el año 2017, se produjo una importante reestructuración del *orange envelope* que redujo su extensión a dos páginas centrándose exclusivamente en el sistema público de pensiones. En concreto, se eliminó la información relativa a otros pilares y las proyecciones sobre la cuantía esperada de la pensión ya que la mismas podían inducir a error por parte del individuo al no incluir los planes de empresa y planes personales. En este sentido el sistema público de pensiones sueco promueve, en la actualidad, la página web [www.minpension.se](http://www.minpension.se) donde se pueden calcular simulaciones de la cuantía de la pensión esperada, según diferentes edades de jubilación, incluyéndose los tres pilares.

## 6. Conclusiones

El proceso de reforma de las pensiones en Suecia, que se inició en el año 1991 y terminó en 2001, tuvo como objetivo principal crear un sistema de pensiones financieramente estable. Fruto de una colaboración poco habitual entre los dos grandes partidos –socialdemócrata y centroderecha– su desarrollo fue bastante sólido y exitoso a pesar de que se produjo una reforma radical del sistema con el fin de lograr un sistema financieramente estable, transparente y que maximizara la equidad generacional.

El nuevo sistema de pensiones sueco supuso la introducción de un sistema de pensiones de jubilación sustentado en tres pilares. El primer pilar, el más importante, se basa en cuentas nocionales, es decir, mantiene el sistema de reparto, pero con cotización definida, y los otros dos pilares, uno obligatorio y otro voluntario, son de capitalización.

Las cuentas nocionales cuentan con un conjunto de propiedades muy apreciadas, a saber: estrechan la relación prestación-cotización, consiguiendo una mayor equidad o justicia actuarial; se alinean con los principios de la justicia intergeneracional y la responsabilidad de las generaciones o cohortes; mejoran notablemente la credibilidad del sistema y promueven el interés y conocimiento del cotizante por el sistema de pensiones; aumentan la transparencia; equilibran el sistema financiero en el largo plazo; reduce la desincentivación laboral; serían de muy fácil implantación en la mayoría de países de la Unión Europea (EU).

A pesar de todas estas cualidades positivas, los sistemas de cuentas nocionales no garantizan la sostenibilidad financiera a largo plazo ya que se sigue manteniendo el sistema de reparto. De esta manera, los sistemas de cuentas nocionales siempre exigen imponer otros mecanismos de ajuste financiero, como las garantías estatales y el recurso reiterado a la legislación, igual que los sistemas de prestaciones tradicionales, o especiales, como los mecanismos de ajuste automático.

El sistema público de pensiones sueco va más allá de la filosofía nocional y elabora un balance actuarial anualmente. El balance es un modelo de gestión y de información externa, siendo no solo de utilidad para la autoridad que gobierna el sistema sino también para el conjunto de los cotizantes y pensionistas, y para quién garantiza los pagos, es decir, para el Estado y los contribuyentes que él representa. Finalmente, en el caso de que el indicador de solvencia que se desprende del balance actuarial indicara que el sistema no es sostenible un mecanismo financiero automático entra en funcionamiento para reducir el crecimiento del pasivo por pensiones. Una de las ventajas de los MFA es la automatización para que las decisiones que se adopten sean mecánicas y sin necesidad de depender de una nueva legislación. Sin embargo, como se ha descrito a lo largo de este artículo, y fruto de una presión por parte de la población, las reglas del MFA sueco han cambiado en varias ocasiones y todas ellas con el objetivo de tratar de conseguir una reducción menor en la revalorización de las pensiones y del fondo nocional de los cotizantes.

Otra de las fortalezas del sistema de pensiones sueco es el esfuerzo que se realiza en suministrar información personal a los trabajadores y pensionistas a través del *orange envelope*.

También se ha descrito cómo esta información ha ido evolucionando a lo largo del tiempo para facilitar la comprensión del sistema de pensiones por parte de los individuos y ayudarles a tomar mejores decisiones en cuanto a su jubilación. En la actualidad, según las encuestas realizadas, la mitad de la población entiende el sistema de pensiones y un 65 % de los cotizantes saben cómo y dónde encontrar información relativa a su pensión futura esperada. Sin embargo, todavía queda margen de mejora ya que casi un tercio de las personas afirman que no tienen suficiente apoyo al tomar decisiones de jubilación.

Es indiscutible que el sistema de pensiones sueco a través de las cuentas nocionales, el balance actuarial unido al MFA y el esfuerzo por proporcionar a los individuos la información necesaria para su comprensión y toma de decisiones, es un buen ejemplo de equilibrio financiero y transparencia. Boeri y Tabellini (2010) afirman que las reformas pueden obtener apoyo popular si se describen, se explican y se comprenden bien. Sigue siendo de vital importancia, por lo tanto, una correcta y nítida explicación del funcionamiento del sistema de pensiones para que las medidas se automaticen y puedan ser entendidas de manera fiable por el conjunto de los ciudadanos.

## Apéndice I. El divisor de la anualidad y la esperanza de vida

El divisor de la anualidad corresponde al valor de una renta actuarial. Si consideramos el caso particular de una renta pospagable, esta renta se define como el valor esperado presente de una unidad monetaria que se paga a finales de año de forma vitalicia con un tipo de interés técnico del 1,6 %.

Para una persona que se jubila a los 65 años su expresión sería la siguiente:

$$a_{65} = \sum_{k=1}^{\infty} {}_k p_{65} \cdot (1 + 1.6\%)^{-k}$$

donde  ${}_k p_{65}$  es la probabilidad que una persona de edad 65 alcance la edad  $65+k$ .

Por su parte la esperanza de vida para un individuo que tiene 65 años se calcularía como

$$e_x = \sum_{k=1}^{\infty} {}_k p_{65}$$

Como se puede observar, el valor de la renta siempre va a ser menor que el valor de la esperanza de vida para un tipo de interés mayor o igual a cero.

En la práctica la renta se paga de forma mensual y su valor será ligeramente superior que el descrito en este apéndice. Para más detalles véase *The Swedish Pension System* (2020).

## Apéndice II. El índice de balance y el índice de salarios

La expresión para calcular el «índice de balance» en el año  $t$ , el primer año del período en el que el ratio de solvencia es menor que la unidad, es:

$$IB_t = I_t \cdot RS_t \tag{1}$$

siendo  $IB_t$ : índice de balance en el año  $t$ ;  $I_t$ : índice de salarios del año  $t$ , que expresa el nivel del salario promedio hasta el año  $t$ ;  $RS_t$ : ratio de solvencia en el año  $t$ .

En el año  $t+i$  el índice de balance es igual a:

$$IB_{t+i} = \frac{I_{t+i}}{I_{t+i-1}} \cdot RS_{t+i} \quad IB_{t+i-1} = I_{t+i-1} \cdot \prod_{i=0}^i RS_{t+i} \tag{2}$$

donde,  $IB_{t+i}$ : índice de balance en el año  $t+i$ ,  $\forall i$ ;  $I_{t+i}$ : «índice de salarios» del año  $t+i$ , que expresa la variación acumulada de los salarios promedio hasta el año  $t+i$ ;  $RS_{t+i}$ : ratio de solvencia en el año  $t+i$ .

Este procedimiento del cálculo del índice de balance se repite sucesivamente hasta el año  $s$  en el que el mecanismo se desactiva ya que el valor del índice de balance es igual o superior al del índice de salarios ( $IB_{t+s} \geq I_{t+s}$ ). A partir del año  $s$  el balance se desactiva y la variación del fondo nocional es igual a la variación salarial promedio, y las pensiones causadas un 1,6 % menor. Por otra parte, la expresión del «índice de salarios» para el año  $t$  es la siguiente:

$$I_t = \frac{u_{t-1}}{u_{t-4}} \frac{IPC_{t-4}}{IPC_{t-1}}^{1/3} \frac{IPC_{t-1}}{IPC_{t-2}} k I_{t-1} \quad (3)$$

donde,  $u_t = \frac{Y_t}{N_t}$ ;  $Y_t$ : ingresos del grupo de cotizantes de 16 a 64 años sin limitación de ingresos y con deducción de las cotizaciones realizadas en el año  $t$ ;  $N_t$ : número de personas en el año  $t$ ;  $ipc_{t-i}$ : índice de precios al consumo hasta junio en el año  $t$ ; y  $k$ : factor de ajuste de los errores de estimación de  $u_{t-2}$  y  $u_{t-3}$ .<sup>10</sup>

<sup>10</sup> La racionalidad que justifica la complejidad de esta fórmula es que produce un ajuste más rápido de las pensiones ante cambios en la inflación que el ajuste resultante considerando la variación promedio de los salarios de los tres últimos años. El factor de corrección se explica por la dilación temporal en el conocimiento de ciertos datos.

## Apéndice III. El orange envelope

# Annual Statement 2019

PENSIONS  
MYNDIGHETEN

You have earned this much towards your National Public Pension

### Your Pension Accounts

Changes during 2018 in SEK	Income Pension	Premium Pension	
Value 2017-12-31	1 078 131	250 091	
Pension entitlement for 2017	56 272	8 792	
From deceased contributors	730	182	
Administration and fund fee	- 355	- 1 456*	
Change in value	29 608	297**	
Value 2018-12-31	1 164 386	257 906	<b>1 422 292 kr</b>

\* Including SEK 1748 discount on the fund fee for 2017.

\*\* Including SEK 88 as interest on your pension entitlement for 2017.

85 810      4      0,57      25      33

### Your Premium Pension

Premium Pension account 2018-12-31	Value, SEK	Change in value, per cent	Fund fee, per cent	Chosen allocation, per cent	Current allocation, per cent
Equity Fund Sverige	74 972	2	0,47	30	29
Equity Fund Global	85 810	4	0,57	25	33
Interest Fund Sverige	18 759	0	0,14	25	7
Generation Fund	50 351	1	0,21	10	20
Pharmaceutical Fund	28 014	10	0,49	10	11
Total	257 906	3	0,43	100	100
<i>The average pension saver</i>		4	0,23		

**Fund fee.** Keep in mind that high fees will have a negative effect on the performance of your savings.

**Switching funds.** In order to increase security for you, all fund switches are to be made by logging in with your electronic identification or Mobile BankID.



20xx-xx-xx  
19xxxxxx-xxxx  
Demo Person

## Decision regarding your pension entitlements

Pension entitlement for Income Pension		Pension entitlement for Premium Pension		Your total pension entitlement 2017
SEK 56 272	+	SEK 8 792	=	SEK 65 064

Demo Person (eng)  
Vägen 19  
123 45 Staden

### Basis for calculation of your pension entitlements

Pensionable income SEK 357 100

The decision regarding your pension entitlement during 2017 is based on your last established declared income. The regulations that form the basis for the decision can be found in Chapters 59-61 of the Social Insurance Code.

### How to request a reconsideration of the decision

If you wish to have the decision reconsidered, write to Pensionsmyndigheten, P.O. Box 304, SE-301 08 Halmstad, Sweden. Indicate which decision you would like reconsidered, how you want it changed and why. Include your name, Swedish personal ID-number, address and telephone number. The Swedish Pensions Agency must receive the letter by 31 December 2019 or, if you have not been informed of the decision before 1 November 2019, within two months from the date you received the decision. You can also apply for a reconsideration via e-mail to [registrator@pensionsmyndigheten.se](mailto:registrator@pensionsmyndigheten.se).

---

Swedish Pensions Agency, [www.pensionsmyndigheten.se](http://www.pensionsmyndigheten.se), customer service +46 771 776 776  
You can also visit our service offices, see [www.pensionsmyndigheten.se/servicekontor](http://www.pensionsmyndigheten.se/servicekontor)

## Referencias bibliográficas

- BOADO-PENAS, M. C.; GODÍNEZ-OLIVARES, H. y HABERMAN, S. (2020): «Automatic balancing mechanisms for pay-as-you-go pension finance: Do they actually work?»; en PERIS-ORTIZ, M.; ÁLVAREZ-GARCÍA, J.; DOMÍNGUEZ-FABIÁN, I. y DEVOLDER, P., eds.: *Economic Challenges of Pension Systems. A Sustainability and International Management Perspective*. Springer.
- BOADO-PENAS, M. C.; NAKA, P. y SETTERGREN, O. (2020): «Last lessons learned from the Swedish public pension system»; en PERIS-ORTIZ, M.; ÁLVAREZ-GARCÍA, J.; DOMÍNGUEZ-FABIÁN, I. y DEVOLDER, P., eds.: *Economic Challenges of Pension Systems. A Sustainability and International Management Perspective*. Springer.
- BOADO-PENAS, M. C.; SETTERGREN, O.; EKHEDEEN, E. y NAKA, P. (2019): «Sweden's Fifteen Years of Communication Efforts»; en HOLZMANN, R.; PALMER, E.; PALACIOS, R. y SACCHI, S., eds.: *Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Pension Schemes*. Washington DC, Banco Mundial.
- BOADO-PENAS, M. C.; VALDÉS-PRIETO, S. y VIDAL-MELIÁ, C. (2008): «An Actuarial Balance Sheet for Pay-As-You-Go Finance: Solvency Indicators for Spain and Sweden»; en *Fiscal Studies* (29, 1); pp. 89-134.
- BOADO-PENAS, M. C. y VIDAL-MELIÁ, C. (2012): «The Actuarial Balance of the Pay-As-You-Go Pension System: the Swedish NDC model versus the US DB model»; en HOLZMANN, R.; PALMER, E. y ROBALINO, D., eds.: *NDC Pension Schemes in a Changing Pension World*. Washington DC, Banco Mundial. Vol. 2: «Gender, Politics and Financial Stability»; pp. 443-489.
- BOERI, T. y TABELLINI, G. (2012): «Does information increase political support for pension reform?»; en *Public Choice* (150, 1); pp. 327-362.
- BOSKIN, M.; KOTLIKOFF, L. J. y SHOVEN, J. (1988): *A Proposal for Fundamental Social Security Reform in the 21st century*. Lexington (Mass.), Lexington Books.
- BUCHANAN, J. (1968): «Social Insurance in a Growing Economy: A Proposal for Radical Reform»; en *National Tax Journal* (21); pp. 386-395.
- CASTELLINO, O. (1969): «Un Sistema di Pensioni per la Vecchiaia Commisurate ai Versamenti Contributivi Effettuati e alla Dinamica dei Redditi Medi da Lavoro»; en *Giornale degli Economisti e Annali di Economia* (28); pp. 1-23.
- CHŁOŃ-DOMIŃCZAK, A. y GORA, M. (2006): «The NDC System in Poland: Assessment after Five Years»; en HOLZMANN, R. y PALMER, E., eds.: *op. cit.*; pp. 425-448.

- CHRISTENSEN, A. M.; FREDRIKSEN, D.; LIEN, O. C. y STØLEN, N. M. (2012): «Pension Reform in Norway: Combining an NDC Approach and Distributional Goals»; en HOLZMANN, R.; PALMER, E. y ROBALINO, D., eds.: *op. cit.*; pp. 149-174.
- FOX, L. y PALMER, E. (1999): «Latvian Pension Reform». Washington DC, Banco Mundial, Social Protection Discussion Paper 9922.
- GRONCHI, S. y NISTICÒ, S. (2006): «Implementing the NDC Theoretical Model: A Comparison of Italy and Sweden»; en HOLZMANN, R. y PALMER, E., eds.: *Pension Reform: Issues and Prospects for Notional Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington DC, Banco Mundial.
- GRONCHI, S. (1998): «La sostenibilità delle nuove forme previdenziali ovvero il sistema pensionistico tra riforme fatte e da fare»; en *Economia Politica* (15, 2); pp. 295-316.
- HOLZMANN, R. (2017): «El ABC de los sistemas de contribución definida no financiera». Instituto BBVA de Pensiones, Documento de Trabajo 21/2017.
- OECD (2011): «Linking Pensions to Life Expectancy»; en *Pensions at a Glance 2011: Retirement income Systems in OECD and G20 Countries*. OECD Publishing.
- OECD (2012): «Putting pensions on auto-pilot: automatic-adjustment mechanisms and financial sustainability of retirement-income systems»; en *OECD Pensions Outlook 2012*. OECD Publishing.
- OECD (2013): *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 indicators*. OECD Publishing.
- PALMER, E.; STABINA, S.; SVENSSON, I. y VANOVSKA, I. (2006): «NDC Strategy in Latvia: Implementation and Prospects for the Future»; en HOLZMANN, R. y PALMER, E., eds.: *op. cit.*; pp. 397-424.
- ROFMAN, R.; APPELLA, I. y VEZZA, E. (2015): «Beyond Contributory Pensions: Fourteen Experiences with Coverage Expansion in Latin America»; en *Directions in Development*. Washington DC, Banco Mundial.
- SETTERGREN, O. (2003): «La réforme du système de retraite suédois. Premiers résultats»; en *Revue Française des Affaires Sociales* (337-368). Disponible en <https://doi.org/10.3917/rfas.034.0337>.
- SETTERGREN, O. (2007): «Balance de la reforma de la Seguridad Social sueca»; en *Revista del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social* (1); pp. 161-206.
- THE SWEDISH PENSION SYSTEM (2007-2020): *Orange Report. Annual Report of the Swedish Pension System*. Estocolmo, Swedish Pensions Agency.
- VALDÉS-PRIETO, S. (2000): «The Financial Stability of Notional Account Pensions»; en *Scandinavian Journal of Economics* (102); pp. 395-417.

- VIDAL-MELIÁ, C.; BOADO-PENAS, M. C. y SETTERGREN, O. (2009): «Automatic Balance Mechanisms in Pay-As-You-Go Pension Systems»; en *The Geneva Papers on Risk and Insurance. Issues and Practice* (34, 2); pp. 287-317.
- VIDAL-MELIÁ, C.; BOADO-PENAS, M. C. y SETTERGREN, O. (2010): «Instruments for Improving the Equity, Transparency and Solvency of Pay-As-You-Go Pension Systems: NDCs, Abs and ABMs»; en MICOCCI, M.; MASALA, G. y GREGORIOU, G. N., eds.: *Pension Fund Risk Management. Financial And Actuarial Modeling*. Nueva York, Chapman & Hall/CRC Finance Series; pp. 419-472.
- WHITEHOUSE, E. R. (2009a): «Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation». OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 77. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/227182142567>
- WHITEHOUSE, E. (2009b): «Pensions during the crisis: impact on retirement income systems and policy responses»; en *The Geneva Papers on Risk and Insurance. Issues and Practice* (34, 4); pp. 536-547.



MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

3-4

- I. Demografía
- II. Situación actual del sistema de pensiones
- III. Reformas del sistema de pensiones:  
la experiencia internacional
- IV. Perspectivas de futuro: nuevos desarrollos  
y estrategias alternativas de reforma





# LAS PENSIONES Y LAS NUEVAS FORMAS DE EMPLEO DE LA REVOLUCIÓN DIGITAL

María Luz Rodríguez Fernández  
Universidad de Castilla-La Mancha

## Resumen

En este artículo se explican las razones de la desprotección social en que se hallan los trabajadores de la economía de plataforma por desarrollar un empleo atípico y autónomo. Ello viene en mucha medida motivado porque los modelos de seguridad social bismarckiano y de Beveridge se han configurado teniendo en cuenta el empleo típico, de manera que proporcionan menor protección a quienes desarrollan empleos atípicos, incluidos los trabajadores autónomos, que es la fórmula de empleo que se utiliza por las plataformas digitales. Para aliviar esta situación existen varias alternativas. La primera es que los autónomos obtengan la condición de trabajadores dependientes. La segunda es que el modelo de seguridad social se desacople del empleo, como sucede en el modelo nórdico, y la protección social se financie con impuestos. La tercera es que las plataformas digitales paguen cotizaciones a la seguridad social por los trabajadores independientes. Esta última no supone un cambio de modelo ni pone en cuestión el contrato de trabajo como institución por medio de la que se adjudican derechos laborales y de protección social, pero sí obliga a preguntarse como sociedad quién asume los riesgos socioeconómicos de estos autónomos vulnerables. Finalmente, se apela a la cotización digital por ingresos reales de los autónomos de plataforma y se califica el IMV como un giro en la seguridad social hacia el modelo de Beveridge que remedia la pobreza.

## Abstract

*This article explains the reasons for the social vulnerability encountered by workers in the platform economy because they have atypical and self-employed jobs. This is largely because the Bismarck and Beveridge social security models have been created based on «typical» employment, so they provide less protection to individuals who work in atypical jobs, including the self-employed, which is the employment format used by digital platforms. Various alternatives exist to resolve this situation. The first is that self-employed individuals in the platform economy are granted the status of dependent workers. The second is that the social security model is separated from employment, as occurs in the Nordic model, and social protection does not depend on the type of employment carried out by the worker and is funded through taxes. The third proposal is that digital platforms pay contributions to the social security for independent workers that provide services through them. This last proposal does not represent a change to the social security model nor does it challenge the employment contract as an institution through which employment and social protection rights are granted, but it does ask society who should assume the socio-economic risks of these vulnerable self-employed workers. Lastly, this article advocates digital contributions based on real income for platform-based individual contractors and regards the IMV (minimum living income) as a shift towards a Beveridge-model social security system as a means of easing poverty.*

## 1. Modelos de seguridad social y su relación con el empleo como punto de partida en el análisis de los efectos de la revolución digital

La primera vez que se utilizó el término *Estado de Bienestar* fue en Alemania en 1844. Lo hizo Karl Nauwerck para referirse a un Estado que tiene por objeto «satisfacer las necesidades de la sociedad» y en el que la clave es que «todos los miembros en su totalidad tienen la obligación de cuidar del individuo singular, lo mismo que el individuo singular tiene la obligación de cuidar de la totalidad»<sup>1</sup>. Habrían de pasar algunos años antes de que un objetivo similar cristalizase en la creación de un sistema de seguridad social. Fue también en Alemania donde se produjo el primer acontecimiento en tal dirección. En 1883 se estableció el seguro obligatorio de enfermedad, en 1884 el seguro de accidentes de trabajo, en 1889 el seguro de

<sup>1</sup> PERTERSEN y PETERSEN (2013), p. 40.

invalidez y en 1891 el seguro de vejez al cumplir los 70 años, algo que lograba una parte ínfima de la población trabajadora. Las razones de la creación de estos seguros en la Alemania de Bismarck fueron eminentemente políticas, se trataba de «sacar a los obreros de la influencia creciente de la socialdemocracia»<sup>2</sup>.

En 1942, sin acabar todavía la II Guerra Mundial, pero pensando ya en la reconstrucción de la postguerra y en la compensación que habrían de tener los trabajadores por apoyar la acción bélica de su nación, Willian Beveridge firmó *Social Insurance and Allied Services*, la base sobre la que se sustenta la creación del segundo de los modelos de seguridad social. Esta se concibe como un remedio frente a la pobreza, cuya principal causa, dirá Beveridge, es la interrupción o pérdida de los salarios y, por tanto, la interrupción o pérdida del empleo. La «seguridad social» es, así, «la seguridad de una renta que sustituya a los salarios cuando su percepción se interrumpe por el desempleo, la enfermedad o el accidente, o por causa de la jubilación por la edad». Es un seguro, donde contribuyen el Estado y los individuos, aunque tiene como «primer principio fundamental» una «tarifa fija», esto es, una renta fija que se percibe por los beneficiarios con independencia de cuál sea el montante de los salarios perdidos. Ello es lo que diferencia este modelo de seguridad social, dirá el propio Beveridge, del modelo de seguros sociales alemán, en el que la prestación que se percibe guarda relación con los salarios/cotización realizada previamente<sup>3</sup>.

Este recuerdo histórico de los orígenes de la seguridad social sirve para enmarcar la intensa ligazón existente desde el inicio mismo de ella entre el empleo y la protección social. Nace pensando en el mundo del trabajo, para dar protección frente a riesgos que se producen en el mundo del trabajo, y modelada sobre el propio modelo de trabajo dominante en la época en que tiene su origen. Tanto es así que desde su inicio las fronteras de la seguridad social han excluido formas de trabajo no dominantes. Ello sucedió (y sucede) con el trabajo de cuidados de las mujeres, siempre excluido porque la seguridad social se asienta sobre el empleo por el que se percibe una remuneración y los cuidados no se retribuyen<sup>4</sup>; y también con el trabajo autónomo. Aunque respecto de este hay una diferencia entre los dos modelos que se acaban de enunciar. Mientras en el bismarckiano los autónomos no aparecen inicialmente, por su vinculación en origen con el trabajo asalariado, en el universal de Beveridge están incluidos bajo una consideración que bien pudiera estar escrita hoy: «La limitación del seguro obligatorio a las personas que tienen un contrato de trabajo [...] es un problema serio. Muchas personas trabajando por cuenta propia son más pobres y están más necesitadas de un seguro del Estado que los trabajadores»<sup>5</sup>.

El tercero de los modelos de seguridad social, conocido como el modelo nórdico, no posee tan estrecha vinculación con el empleo. Nacido al calor de las políticas socialdemócratas de la primera mitad del siglo XX, tuvo como señas de identidad la universalidad, la financiación vía impuestos y el objetivo de mantener «bajos niveles de desigualdad social y económica [y]

<sup>2</sup> SOTELO (2010), p. 173.

<sup>3</sup> BEVERIDGE (2000), pp. 144, 145, 148 y 149.

<sup>4</sup> PATEMAN (2006), p. 135.

<sup>5</sup> BEVERIDGE (2000), p. 144.



lograr el bienestar de todos los ciudadanos, con independencia de la situación económica y social en la que estos se encuentrasen»<sup>6</sup>. Así pues, frente al principio de la necesidad en que se basa en el modelo de Beveridge (evitar la pobreza) y el principio del mérito en que se basa el modelo bismarkiano (se percibe lo que previamente se ha cotizado), el modelo nórdico se asienta sobre el principio de igualdad<sup>7</sup>.

Aunque son muchas las circunstancias que han cambiado desde los orígenes de los tres modelos de seguridad social y todos ellos han sufrido procesos de *hibridación*, incorporando a su esquema institucional elementos procedentes de los otros modelos, lo cierto es que la conexión de cada uno de ellos con el empleo básicamente se ha mantenido. Razón por la que, cuando tratamos de abordar el impacto de la revolución tecnológica y la creación de formas de empleo derivadas de ella sobre la protección social, la visión que se tenga y los retos que suponga dependan del modelo en que nos situemos<sup>8</sup>. En concreto, en España, donde con alguna modificación que nos ha hecho denominar al nuestro modelo *mediterráneo* (porque la familia tiene un peso mayor en la provisión de bienestar)<sup>9</sup> hemos incorporado las esencias del modelo bismarckiano, la protección social está íntimamente ligada al empleo, de forma que se tiene protección social si se tiene empleo y la calidad de la misma depende, a su vez, de la calidad del empleo que se tenga.

Producido este acoplamiento entre empleo y protección social, el proceso de transformación tecnológica que estamos viviendo debe llevarnos a formular dos preguntas. La primera es qué sucederá con nuestro sistema de seguridad social si el volumen de empleo decrece como consecuencia de la sustitución del trabajo humano por tecnología. La segunda pregunta es qué efectos producirá sobre la seguridad social la creación de formas de empleo por obra de la propia tecnología que, en principio, no se ajustan o se ajustan poco a las fórmulas de empleo estándar.

En relación con la primera de ellas se abren debates acerca de la sostenibilidad económica de nuestro modelo de pensiones, dado que, al estar basado en el empleo, toda reducción de su volumen como resultado del avance de la tecnología puede mermar los ingresos de la seguridad social, además de expulsar de su ámbito de protección a aquellos que no logren acceder a un empleo. Propuestas como la cotización a la seguridad social por los robots o el establecimiento de una renta universal pretenden encarar estos debates, aunque una desde la lógica contributiva del modelo bismarckiano y la otra desde la lógica de la universalidad y el principio de igualdad. El debate que aquí se aborda es el que atiende a la segunda pregunta, que gira en torno a cómo procurar protección social a quienes ocupan nuevas formas de empleo creadas por el avance de la tecnología.

<sup>6</sup> RUBIO LARA (2013), p. 108.

<sup>7</sup> FIVES (2008), p. 11.

<sup>8</sup> GREVE (2017), p. 391.

<sup>9</sup> BUHR (2017), p. 17.

## 2. La desprotección social de los trabajadores de plataforma como epílogo de la desprotección del empleo atípico y autónomo

Dicho está que los modelos de seguridad social basados en el seguro tomaron como referente el modelo de trabajo dominante en el momento de su creación. Este modelo era el del trabajo asalariado fundado sobre el contrato de trabajo y su característica genética de dependencia o subordinación del trabajador al poder del empleador, un contrato indefinido, a tiempo completo y en la inmensa mayoría de los casos suscrito por un varón<sup>10</sup>. El contrato de trabajo con las características que se acaban de señalar se convirtió, así, en la institución a través de la que se provee de protección social (y derechos laborales) a los trabajadores. Con el tiempo estas características comienzan a cambiar y se van construyendo relaciones de trabajo en las que puede no haber dependencia (autónomos), pueden no ser indefinidas (contratos temporales) o pueden no ser a tiempo completo (trabajadores a tiempo parcial).

Todas ellas son las que la Organización Internacional de Trabajo (OIT) considera *figuras atípicas*<sup>11</sup>, en contraposición a la tipicidad del trabajo dependiente, indefinido y a tiempo completo, y todas ellas han supuesto siempre un reto en términos de protección social. Diseñada esta sobre el contrato de trabajo estándar, ha habido que ir adaptando las reglas inicialmente previstas para que la falta de alguno de los rasgos considerados típicos por el modelo de seguridad social no produjera la desprotección o una menor protección social de los trabajadores. El resultado no ha sido siempre bueno. De hecho, en relación con el empleo autónomo, del que luego se volverá a hablar, las cifras son especialmente reveladoras: en la Unión Europea (UE), un 55 % de los autónomos no tiene seguro de desempleo, un 38 % no tiene seguro de enfermedad y un 46 % de las mujeres autónomas carece de seguro por maternidad<sup>12</sup>.

En España el colectivo de trabajadores con trabajos atípicos no es menor. De acuerdo con datos de la Encuesta de Población Activa (media de 2019) el 10,3 % de las personas ocupadas son trabajadores independientes (autónomos sin trabajadores a su cargo), el 22 % de ellas tienen contratos temporales y un 14,6 % trabajan a tiempo parcial. Ello significa que más de 9 millones de ocupados de nuestro país, un 47 % de la fuerza de trabajo, tiene hoy un empleo atípico.

Dentro de ellos están las personas que trabajan por medio de una plataforma digital. Desde luego este no es el único trabajo que ha hecho crecer el avance de la tecnología. Recientemente se conocían las reivindicaciones *laborales* de los *vloggers* de YouTube<sup>13</sup>. Los *mineros* de *bitcoin* perciben retribuciones en esta misma criptomoneda por cada transacción que logran incorporar a la *blockchain*<sup>14</sup>. Y hay autores que sostienen la idea de los *datos como trabajo* (DcT);

<sup>10</sup> SPASOVA *et al.* (2017), p. 7. Sobre la construcción de la seguridad social teniendo en cuenta el modelo *breadwinner*, en el que las mujeres se consideran sujetos dependientes económicamente de un varón con contrato de trabajo ver nuevamente PATEMAN (2006), p. 137.

<sup>11</sup> OIT (2016), p. 7.

<sup>12</sup> FORDE *et al.* (2017), p. 70.

<sup>13</sup> En marzo de 2018, el *vlogger* Jörg Sprove creó 'YouTubers Union' (<https://youtubersunion.org>), que más tarde se aliaba con el sindicato alemán *IG Metall* para crear 'FairTube' (<https://fairtube.info/en/>). En agosto de 2019, esta alianza consiguió que Google se aviniera a negociar sobre las reivindicaciones económicas de los *youtubers*.

<sup>14</sup> GONZÁLEZ-MENESES (2019), p. 113.

esto es, que la provisión de datos debiera ser considerada un empleo y recibir a cambio de los datos proporcionados a las compañías de servicios digitales una remuneración (por el tiempo empleado en la provisión de ellos o porque su tratamiento y comercio por parte de estas compañías les proporciona un beneficio en el mercado, aspectos ambos presentes en el empleo remunerado)<sup>15</sup>. Fórmulas de trabajo surgidas como consecuencia del avance digital que poco o muy poco se parecen al trabajo típico que tomaron como referente los modelos de seguridad social. Sin embargo, de todas ellas es el trabajo por medio de plataformas digitales el que ocupa un lugar central en el debate sobre la protección social de estos trabajadores atípicos, quizá porque sea el más conocido o el más atípico de todos, en el sentido de aunar las tres características de atipicidad referidas con anterioridad: es trabajo autónomo (cuando menos, presentado como tal), suele ser temporal y se desarrolla mayoritariamente a tiempo parcial<sup>16</sup>.

Vaya por delante que actualmente no contamos con ninguna estadística oficial que explique cuántos y qué perfiles tienen los trabajadores de la economía de plataforma en España. Pero disponemos de algunos estudios que se han realizado en el marco de la UE y que son coincidentes en la conclusión de que nuestro país es donde mayor porcentaje de personas han prestado servicios mediante plataformas digitales a cambio de rentas. Con datos de la Encuesta COLLEEM I, España fue en 2018 (después de Reino Unido) el segundo país de la UE con mayor número de trabajadores en la economía de plataforma, con un 12,6 % de trabajadores realizando este trabajo<sup>17</sup>. En 2019 los datos de la Encuesta COLLEEM II nos indican que España se ha convertido en el país de la UE con mayor porcentaje de trabajadores en la economía de plataforma, con un 18 % de trabajadores realizando este cometido. Como puede observarse, el trabajo en la economía de plataforma no es *solo* una realidad bien implantada en nuestro país, sino un fenómeno creciente. Un dato más, de absoluto interés cuando hablamos de protección social: únicamente una minoría de estos trabajadores (un 2,6 %) obtienen de la plataforma una parte fundamental de sus ingresos, para la gran mayoría de trabajadores el trabajo en plataforma reporta rentas complementarias a las de su actividad principal<sup>18</sup>.

Resultados semejantes se dibujaron en la Encuesta realizada en España por el equipo de la Universidad de Hertfordshire. También aparece en ella España como primer país con mayor porcentaje de trabajadores en plataformas, con un 17 % de población trabajadora que realiza esta actividad una vez por semana. También se confirma que *solo* una pequeña minoría de ellos obtienen de la plataforma su fuente principal de ingresos, en este caso un 9,4 % de los trabajadores de plataforma, siendo para la gran mayoría (el 69,9 %) una renta complementaria a su renta principal. Pero hay dos datos más en esta Encuesta que nos ayudan a perfilar cómo se desarrolla esta clase de trabajo en nuestro país. En primer lugar, se localiza eminentemente en el sur (31,1 % población en edad de trabajar), con dos focos importantes en la Comunidad de Madrid (28,2 %) y el este del país (27,4 %). En segundo término están las actividades realizadas por los trabajadores de plataforma, donde destaca el dato de que son menos aquellos

<sup>15</sup> POSNER y WEYL (2018). La idea de los DcT ha sido también una de las propuestas del Informe *The Impact of the Digital Transformation on EU Labour Markets* elaborado por el Grupo de Expertos de Alto Nivel creado por la Comisión Europea en abril de 2019.

<sup>16</sup> SCHOUKENS, BARRIO y MONTEBOVI (2018), p. 222.

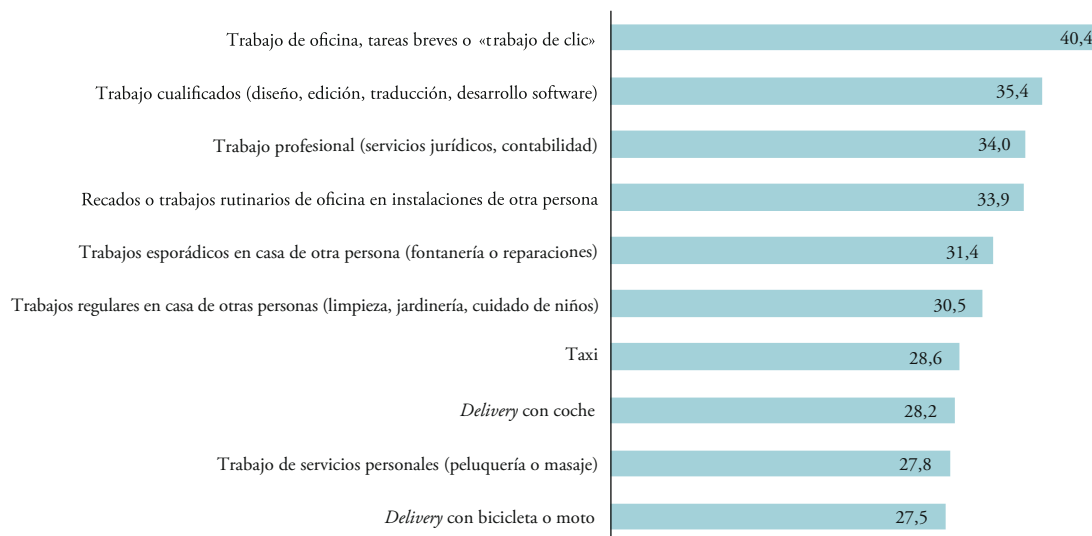
<sup>17</sup> PESOLE *et al.* (2018), pp. 15, 18-19.

<sup>18</sup> BRANCATI *et al.* (2020), pp. 15-16.

que se dedican a actividades que se localizan en el territorio (*delivery* o transporte) y más los que realizan actividades que se desarrollan *on line*<sup>19</sup>.

Estos dos datos nos permiten aventurar algunas conclusiones. En relación con el territorio, la Encuesta sostiene que es necesaria una investigación adicional para saber en qué medida la concentración del trabajo en plataforma en el sur «podría correlacionarse con factores como la urbanización, la pobreza, la estacionalidad en el empleo o la preexistencia de una importante economía informal»<sup>20</sup>. Pero es sabido que en el sur de España también se encuentran las tasas de desempleo más altas, con lo que puede formularse la hipótesis de que el trabajo en plataforma empieza a perfilarse como una fuente alternativa de empleo allí donde existen menores oportunidades de empleo «convencional». Lo que puede verse como una oportunidad de empleo y obtención de rentas para aquellos territorios despoblados de otra clase de empresas y también como una alerta de que, de aumentar el desempleo por cualquier razón, puede aumentar, a su vez, el trabajo en plataformas digitales. Lo que en términos de protección social significa que pueden amplificarse los desafíos que se expondrán después. Las actividades y el predominio de aquellas que se desarrollan *on line* nos ponen sobre la pista, en segundo término, de lo limitado que está siendo el debate que hasta ahora se ha dado en España sobre el trabajo en plataformas digitales.

### Actividades desarrolladas por trabajadores de plataforma en España



Fuente: *Universidad de Hertfordshire*.

<sup>19</sup> UNIVERSIDAD DE HERTFORDSHIRE (2019).

<sup>20</sup> UNIVERSIDAD DE HERTFORDSHIRE (2019), p. 13.

Luego se explicará cómo la vía «clásica» para mejorar la protección social de los trabajadores de plataformas digitales ha sido intentar que, en lugar de tener la consideración de autónomos, ganen la de trabajadores dependientes y obtengan, así, la protección social «reforzada» propia de ellos. Este debate jurídico se está basando en los rasgos del trabajo en plataformas de aquellos trabajadores «visibles», esto es, aquellos que vemos en nuestras calles transportando con sus vehículos mercancías o personas. Sin embargo, como puede comprobarse en el gráfico, tales actividades son únicamente una parte de las que se desarrollan por medio de plataformas digitales, siendo otras muchas las realizadas por trabajadores «invisibles», que prestan servicios y obtienen rentas mediante plataformas, pero lo hacen *on line* normalmente desde sus domicilios. Así pues, se está pretendiendo una vía de adjudicación de protección social construida sobre las características de una parte del trabajo en plataforma sin pararse a pensar si el resto del trabajo en plataforma comparte estas mismas características.

En esta operación lo que termina sucediendo es lo mismo que se pretende evitar: aquellos trabajadores de plataforma que no pueden ser reconducidos a la relación de trabajo dependiente tienen menor protección social o no tienen ninguna. Porque la clave es que, cuando un autónomo ficticio o real trabaja para una plataforma, su protección social es menor. Lo es, fundamentalmente, porque la protección social de los autónomos es menor que la de los trabajadores dependientes. O también, y esta es una segunda razón, porque las rentas que se obtienen mediante el trabajo en plataforma son escasas e inestables, sin que alcancen a cumplir los estándares de cuantía y/o estabilidad requeridos por el modelo de protección social basado en el seguro<sup>21</sup>.

Es todo ello lo que está haciendo que el trabajo en plataforma se haya convertido en una fuente de desprotección social. La encuesta realizada por Berg *et al.* (2018, pp. 60-61) pone de manifiesto cómo únicamente 6 de cada 10 trabajadores de plataforma tienen seguro de salud, únicamente el 35 % de ellos tiene seguro o plan de pensiones (se reduce al 15 % cuando el trabajo en plataforma es su principal fuente de rentas) y solo el 16 % (se reduce a un 9 % cuando el trabajo en plataforma es su principal fuente de rentas) tiene seguro de desempleo. Los trabajadores que utilizan la plataforma como fuente complementaria de rentas tienen mejor protección social, no por su trabajo en la plataforma, sino por la obtenida en su actividad principal. Finalmente, 3 de cada 10 necesitan cobertura de asistencia social financiada con impuestos.

Esta es la suerte que corren los trabajadores de plataforma por ser autónomos<sup>22</sup>, no tanto porque la empresa por medio de la que trabajan sea una plataforma. De hecho, comparten la suerte de desprotección social con el resto de trabajadores autónomos. Los análisis más recientes de esta clase de trabajo en la UE ponen de relieve que apenas se ha incrementado en volumen, pero sí se ha hecho más compleja su composición, habiendo nacido un tipo de empleo autónomo considerado «vulnerable». Más aún, el riesgo de pobreza de estos autónomos es 3,5 veces más alto que el de los trabajadores dependientes y un 25 % de ellos están (también en España)

<sup>21</sup> SCHOUKENS y BARRIO (2019), p. 51.

<sup>22</sup> SCHOUKENS, BARRIO y MONTEBOVI (2018), p. 238.

en riesgo de pobreza o exclusión social<sup>23</sup>. Algo que también podemos intuir presente en otras formas de empleo virtual (*vloggers*, «mineros» de *blockchain* o, llegado el caso, proveedores de datos), por estar caracterizadas por idénticas señas de identidad que el trabajo en plataforma: empleo autónomo con rentas muchas veces esporádicas y no siempre demasiado altas. Lo que configura un paisaje para el empleo derivado del avance de la tecnología bastante desolador, por lo que no es raro que con distintas aproximaciones se esté tratando de encontrar la fórmula para reforzar la protección social de estos trabajadores.

### 3. Un fenómeno global requiere respuestas globales: la posición de la UE y la OIT sobre la protección del trabajo en plataforma

La desprotección social a la que se enfrenta buena parte del empleo autónomo, incluido aquel que se realiza mediante plataformas digitales, tiene implicaciones que trascienden la situación de debilidad de los trabajadores. La existencia de una fuerza de trabajo con un coste menor, porque el coste en protección social se externaliza y recae sobre los propios trabajadores, puede producir competencia desleal entre empresas, si estas asumen diferentes costes en función del estatus jurídico de sus plantillas. De otro lado, las garantías y derechos del trabajo dependiente pueden debilitarse ante la competencia de un empleo autónomo disponible con menos garantías y derechos<sup>24</sup>. Pero, sobre todo, y por lo que aquí interesa, la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social puede verse amenazada porque los autónomos cotizan menos que los trabajadores dependientes y, además, si las rentas obtenidas son discontinuas o de menor cuantía, pueden incluso no cotizar<sup>25</sup>.

Es verdad que no todos los modelos de seguridad social se enfrentan a esta amenaza con la misma intensidad. El modelo nórdico y el modelo fundado en Beveridge se resienten en menor medida, el uno porque se nutre fundamentalmente con impuestos (aunque la expansión de sujetos que necesitan protección y pagan pocos impuestos puede hacerle mella) y el otro porque, aunque se financia con cotizaciones, la prestación universal es mínima. Sin embargo, el modelo bismarckiano (que es el nuestro y básicamente el de toda Europa continental) resulta mucho más afectado porque «vive» de las cotizaciones sobre el trabajo<sup>26</sup>. De ahí que con una u otra intensidad exista un riesgo cierto de insostenibilidad financiera si se produce el avance de fórmulas de empleo autónomo de origen tecnológico, como es el de las plataformas digitales.

Todo lo anterior ha hecho que se busquen fórmulas para equiparar el tratamiento del trabajo dependiente y del autónomo en materia de protección social. A nivel internacional el intento más notable es el del *Pilar Europeo de Derechos Sociales* de la UE, aprobado en Gotemburgo el 17 de noviembre de 2017, en cuyo principio 12 se aboga claramente por dicho fin: «Con independencia del tipo y duración de su relación laboral, los trabajadores por cuenta

<sup>23</sup> EUROFOUND (2017), p. 3. También ARANGUIZ y BEDNAROWICZ (2018), p. 338.

<sup>24</sup> SPASOVA *et al.* (2017), pp. 8-9.

<sup>25</sup> EICHHORST y RINNE (2017), p. 4. También MCKINNON (2019), p. 11.

<sup>26</sup> GREVE (2017), p. 398.

ajena y, en condiciones equiparables, los trabajadores por cuenta propia tienen derecho a una protección social adecuada». Una llamada de atención no tanto para España, que se sitúa en la parte media-alta de los países con protección social para autónomos<sup>27</sup>, pero sí para otros muchos países de la UE donde la protección social de los autónomos apenas existe y el trabajo en plataforma está por completo desprotegido. Más explícita es la Recomendación del Consejo de 8 de noviembre de 2019, relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, derivada directamente de los mandatos del *Pilar Europeo de Derechos Sociales*<sup>28</sup>, y donde el trabajo en plataforma se considera expresamente fuente de desprotección social (considerando 18).

La Recomendación define lo que deba entenderse por protección social adecuada, vinculando el concepto a la propia dignidad humana<sup>29</sup>: «La protección social se considera adecuada cuando permite que las personas mantengan un nivel de vida digno, sustituyan su pérdida de ingresos de manera razonable y vivan con dignidad, y evita que caigan en la pobreza» (considerando 17). Después recomienda a los Estados miembros la equiparación de trabajo dependiente y por cuenta propia en relación con la cobertura formal, la cobertura efectiva, la adecuación y la transparencia de los sistemas de seguridad social (apartado 5). Más aún, el Consejo considera recomendable que los Estados miembros «ofrezcan el acceso a la protección social adecuada a todos los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia» (apartado 1.1) y garanticen tanto a los trabajadores dependientes como a los autónomos «un nivel adecuado de protección que mantenga un nivel de vida digno y ofrezca un grado adecuado de sustitución de los ingresos, evitando en todos los casos que (los trabajadores) caigan en la pobreza (apartado 11). Sin embargo, todo esto carece de fuerza, primero porque la Recomendación es justamente eso, una recomendación, un instrumento de *soft law* sin fuerza jurídica vinculante ni seguimiento en procedimiento de monitorización europeo alguno<sup>30</sup>; y, en segundo término, porque no altera el *statu quo* sobre el que verdaderamente se asienta la diferencia de tratamiento en protección social de trabajadores dependientes y autónomos, que es el concepto de trabajo dependiente y el modelo de protección social estándar creado en torno al mismo.

Algo similar sucede con la OIT. En 2019, con motivo de la celebración del centenario de esta Organización, una comisión de expertos elaboró el documento titulado *Trabajar para un futuro más prometedor*. En él se exhortaba a sus Estados miembros a «fortalecer los sistemas de protección social para garantizar la cobertura universal de protección social desde el nacimiento a la vejez para todos los trabajadores en todas las formas de trabajo, incluido el empleo por cuenta propia» (punto 4 del programa de acción). Meses después, la *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, aprobada en Ginebra el 21 de junio de 2019, limitaba la exhortación al «acceso universal a una protección social completa y sostenible», sin nombrar siquiera el empleo autónomo y reafirmando «la continua pertinencia de la relación de trabajo

<sup>27</sup> SPASOVA *et al.* (2017), p. 13.

<sup>28</sup> 2019/C 387/01, puede consultarse en el Diario Oficial de la UE de 15 de noviembre de 2019.

<sup>29</sup> ARANGUIZ y BEDNAROWICZ (2018), p. 341.

<sup>30</sup> ARANGUIZ y BEDNAROWICZ (2018), p. 343. Quizá ello pueda cambiar en el futuro, dado que, en la *mission letter* recibida por el Comisario europeo de empleo y derechos sociales Nicolas Schmit, este tiene como cometido «mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores de plataformas digitales» y «reforzar los sistemas de protección social en Europa», utilizando para ello la monitorización del Semestre Europeo.

como medio para proporcionar seguridad y protección jurídica a los trabajadores». El trabajo en plataforma se menciona expresamente, pero *solo* con la finalidad de exhortar a los Estados miembros a que respondan «a los retos y las oportunidades que plantea la transformación digital del trabajo» (apartado III).

Como puede verse las respuestas internacionales son todavía tibias. Dejan entrever su preocupación por la desprotección social que suponen el trabajo en plataforma en su condición de empleo autónomo (la mención explícita de esta realidad en ambos documentos es bien elocuente al respecto) y recomiendan o exhortan a extender la protección social para remediar tal situación. Pero no hay cuestionamiento alguno sobre la razón de fondo que está detrás de ello, que radica en la diferente asignación de estándares de protección social en función del diferente estatus jurídico que tenga el trabajador. No obstante, es a nivel internacional donde deberían darse los primeros pasos hacia un entendimiento diferente. La economía de plataforma es un fenómeno global y con una u otra intensidad plantea desafíos para los sistemas de protección social de todos los países en que las plataformas se asientan o localizan sus servicios. Por tal motivo, la respuesta a tales desafíos debería ser igualmente global y la OIT y/o la UE deberían ser los escenarios donde se avanzara en una solución alternativa a las ensayadas hasta ahora que probara a traspasar la frontera entre el trabajo dependiente y el autónomo y garantizar la protección social de las personas que trabajan para otras más allá de su estatus jurídico. No en vano el derecho a la seguridad social es un derecho humano universal<sup>31</sup> y como tal debería estar garantizado más allá del estatus jurídico de la persona que trabaja.

## 4. Propuestas para aliviar la desprotección social de los trabajadores de plataforma

### 4.1. La solución «clásica»: obtener la clasificación de trabajadores dependientes

Precisamente por no haber puesto en cuestión la diferencia existente entre el trabajo dependiente y el autónomo en términos de protección social que viene desde el modelaje inicial de los sistemas de seguridad social basados en el seguro, la fórmula «clásica» elegida para reforzar la protección de los trabajadores de plataforma ha sido reconducirlos legal o judicialmente hacia el trabajo dependiente. Las plataformas digitales han irrumpido en los mercados de trabajo poniendo en cuestión que ellas sean una empresa y que las personas que prestan servicios a través de ellas sean trabajadores dependientes. Su narrativa es, en efecto, bien diferente. Las plataformas se presentan a sí mismas como puras intermediarias tecnológicas que ponen en conexión a quien busca un bien o servicio y aquellos que los proveen. En relación con el trabajo esto tiene por consecuencia negar la existencia de contrato de trabajo entre el prestador de

<sup>31</sup> SEPÚLVEDA y NYST (2012), p. 22. El art. 9 del Pacto de Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el «derecho de toda persona a la seguridad social».



servicios y la plataforma mediante la que los presta y apelar al carácter autónomo del empleo que se genera en torno a ellas. Estas narrativas y *modus operandi* han sido cuestionadas en prácticamente todos los países que están albergando el trabajo mediante plataformas digitales, negando que realmente se trate de trabajo autónomo y buscando el reconocimiento de la existencia de un contrato de trabajo como fórmula mediante la que aplicar a los trabajadores de las plataformas los derechos laborales y de protección social de los trabajadores por cuenta ajena. Es también la perspectiva más recurrente en la literatura especializada sobre el tema.

No hace al caso enumerar las resoluciones judiciales habidas hasta el momento en la anterior disputa<sup>32</sup>, pero sí reseñar algunos aspectos sobre ellas. En primer lugar, hay que destacar que, por el momento, no ha habido un solo país en que la disputa jurídica tenga una solución única. Al contrario, al menos hasta el momento, en todos los países en que se ha planteado el debate judicial sobre la calificación jurídica del trabajo en la economía de plataforma ha habido resoluciones en ambos sentidos, lo que indica que todavía no existe total certidumbre sobre si estamos ante trabajo dependiente o autónomo o también que no todas las plataformas operan en idéntica forma y que, por tanto, en función de su operativa podemos estar ante una u otra figura.

Básicamente la disputa consiste en afirmar o negar la autonomía de los trabajadores respecto de la plataforma: en unos casos porque se entiende que tienen libertad para conectarse a ella o no hacerlo, aceptar o rechazar servicios y decidir cuándo y cuánto tiempo están conectados; en otros porque se considera que tales libertades son puramente formales, dado que, de rechazar servicios o no conectarse el tiempo conveniente, los trabajadores pueden ser desactivados o penalizados en el ranking que ostentan dentro de la plataforma, lo que les perjudica a la hora de elegir franjas horarias o servicios. A ello se unen consideraciones en torno a cuál es realmente la empresa que pone el servicio en el mercado, si el trabajador de la plataforma que presta el servicio, o la propia plataforma que es la que modela la fórmula en que se presta el servicio (política de precios, política de marketing, etc.) y determina mediante un algoritmo los posibles prestadores del mismo. Finalmente, también se analizan datos como si el trabajador de la plataforma puede ser sustituido o no, buscando saber si se trata de una prestación de trabajo personal o de un servicio, así como si el trabajador de plataforma puede o no subcontratar la actividad que realiza para ella, ya que, de poder hacerlo, como subraya el Auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de abril de 2020, último de la saga de la calificación jurídica del trabajo en plataforma, estaremos ante un verdadero empleo autónomo.

Los anteriores indicios, manejados en una u otra dirección, dan como resultado una determinada calificación jurídica: si se afirma que no existe libertad, que el negocio es de la plataforma, que el trabajador no puede ser sustituido y no puede subcontratar la actividad, se entiende que existe contrato de trabajo por estar presente el rasgo de la dependencia (y el de la ajenidad, en el caso español); de no concurrir tales circunstancias, se entiende que se está ante un supuesto de genuino trabajo autónomo. A partir de la calificación, el trabajador tiene un nivel u otro de protección social, mejor en el caso de que sea trabajador dependiente, peor

<sup>32</sup> Pueden verse en RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (2019).

en el caso de que sea autónomo. Esto es, se utiliza el estatus jurídico del trabajador y el encuadramiento en el modelo binario de seguridad social como fórmula para reforzar la protección social de los trabajadores de plataforma.

La anterior operación tiene, no obstante, dos puntos débiles. El primero, ya antes advertido, es que los indicios que se manejan son extraídos del trabajo prestado en plataformas *in situ*, es decir, las que localizan los servicios que prestan sobre el territorio. No hay, en efecto, ni una resolución judicial conocida hasta ahora que se refiera a trabajadores de plataformas *on line*, sino que todas ellas proceden de conflictos iniciados por conductores o repartidores de plataformas como *Uber* o *Glovo*. Ni siquiera se analizan las características del trabajo en otra clase de plataformas que igualmente localizan sus servicios, como pueden ser las cada vez más numerosas en el sector del cuidado de personas o del empleo doméstico, que en no pocos casos adoptan la forma de agencias privadas de colocación. Pero su principal falla es que no tiene en cuenta lo que sucede en ese otro trabajo por medio de plataformas que se presta *on line* y que no responde necesariamente a los estándares sobre trabajo dependiente o autónomo referidos. Pensemos en un trabajador de plataformas como *Amazon Mechanical Turk* que presta servicios (traducción, diseño de software, revisión de imágenes en redes sociales, etc.) desde su domicilio en España para clientes que pueden estar localizados en Estados Unidos o Ucrania. Aun en el caso de que pudiera aplicarse el test de dependencia de acuerdo con los indicios anteriormente referidos, el componente transnacional de esta clase de trabajo en plataforma haría ciertamente compleja la utilización de la calificación jurídica de la relación de trabajo y el encuadramiento en la seguridad social como fórmula para asignar una protección social reforzada al trabajador. Habría, cuando menos, serias dudas sobre la legislación nacional aplicable y, por consiguiente, sobre la protección social que pudiera corresponderle<sup>33</sup>.

El segundo y más importante punto débil de esta forma de operar es lo que sucede en el caso de que no se obtenga la calificación de trabajador dependiente por el trabajador de plataforma autónomo, sea porque no logra demostrarse que es un falso autónomo o sea porque es un autónomo genuino. En este caso, aun persistiendo la situación de debilidad en la protección social, no habrá remedio para ella, por lo que el trabajador de plataforma seguirá disfrutando de una protección social devaluada, no porque es trabajador de plataforma, sino porque, tal como se expresó antes, es trabajador autónomo. Ello hace que esta fórmula «clásica» del encuadramiento como vía de mejora de la protección social de los trabajadores de plataforma sea valiosa pero limitada, porque no remedia la desprotección social de aquellos que son autónomos, además de causar una enorme inseguridad jurídica por dejar la protección social al albur de ganar o perder un conflicto ante los tribunales. Por cierto, las soluciones legales habidas hasta el momento poseen el mismo problema. Y ello porque ninguna de ellas ha declarado de forma constitutiva el trabajo en plataforma como un trabajo dependiente al que aplicar *ex lege* la protección social propia de esta clase de empleo, sino que han reforzado la presunción de existencia de un contrato de trabajo, aunque permitiendo en todo caso la

<sup>33</sup> Aunque VOZA (2018), p. 680, considera que todos estos supuestos pueden resolverse con el principio *lex locis laboris*, SCHOUSEN y BARRIO (2019), p. 53, creen más que dudoso que ello pueda ser así en casos donde la prestación no tiene una localización geográfica.

demostración en contrario, con lo que la incertidumbre sobre el estatus jurídico del trabajador y el nivel de protección social que se le adjudica se reduce, pero sigue existiendo<sup>34</sup>.

Por tal motivo se cree conveniente explorar otros caminos. O bien se desacopla la protección social del empleo y se camina hacia un modelo de protección universal que no tenga en consideración el empleo y sus variantes para proveer de protección social a los trabajadores, de manera que todos ellos, sean dependientes o autónomos, tengan protección social; o bien se mantiene el modelo de seguridad social basado en el empleo, pero se limitan las diferencias entre empleo dependiente y autónomo por la vía de buscar igualdad en la protección recibida y también, y ello es lo decisivo, igualdad en la responsabilidad de financiar la misma por parte del empleador. Pero vayamos por partes.

#### **4.2. Cotizar digitalmente por ingresos reales en caso de trabajadores de plataforma con ingresos inestables y/o exiguos**

Hay un primer eslabón sobre el que podemos reparar, que es la solución que queda dar en materia de protección social a quienes obtienen rentas por medio de plataforma de forma discontinua y exigua. Como sucede con el trabajo dependiente típico, no pocos sistemas de seguridad social están fundados sobre la idea de un empleo autónomo que se realiza habitualmente y del cual se obtiene la principal fuente de rentas por parte del trabajador. En cambio, los trabajos derivados del avance de la tecnología pueden no responder a tales pautas; de hecho, como se explicó antes, la gran mayoría del trabajo autónomo que se realiza mediante plataforma genera rentas de carácter inestable y de poca cuantía. En aquellos casos en que tales rentas complementan las obtenidas por un trabajo dependiente o autónomo, las reglas de nuestro ordenamiento jurídico sobre pluriactividad (art. 313 de la Ley General de Seguridad Social) y declaración de varias actividades realizadas con carácter autónomo en un solo alta en seguridad social (art. 46 del Real Decreto 84/1996, de 26 de enero) aportarían la solución. Aunque, en términos generales, debe pensarse que reglas como estas no siempre suponen un estímulo para aflorar las rentas complementarias procedentes del trabajo en plataforma, sobre todo cuando su diseño hace que la mejora de las aportaciones económicas al sistema no suponga una mejora sustancial en la protección social recibida<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Es el caso de la conocida Ley del Estado de California AB5, de 18 de septiembre de 2019, que presume la existencia de un contrato de trabajo salvo que el empleador demuestre que no ejerce control alguno sobre el trabajador de plataforma, o que esta regenta su propio negocio, o que la actividad desarrollada por el mismo está fuera de la actividad central a la que se dedica la plataforma (SEC. 5). También la Ley italiana de 2 de noviembre de 2019, n. 128, refuerza la posibilidad de que las normas del contrato de trabajo sean aplicadas al trabajo en plataforma, pero no exige de que deba demostrarse que la prestación es organizada por la propia plataforma y, por tanto, que está presente la dependencia. Ahora bien, esta Ley realiza una operación absolutamente relevante. Aun considerando que el prestador de servicios mediante plataforma sea un autónomo, garantiza la aplicación al mismo del convenio colectivo del sector de actividad; de no existir tal convenio colectivo, se establece un «nivel mínimo de tutela» que consiste en reconocer al autónomo de la plataforma una serie de derechos, entre los que se halla el pago por parte de ella de un seguro de accidente de trabajo y de enfermedad profesional (art. 47-septies). Una línea semejante es la que se encuentra en la Ley francesa n.º 2016-1088 de 8 de agosto de 2016, en la que, con base en el concepto de «responsabilidad social» que tiene la plataforma respecto de aquellos que prestan servicios mediante ella, aun tratándose de trabajadores independientes o autónomos, la misma viene obligada a pagar las cuotas del seguro de accidente de trabajo que haya contratado en trabajador (art. L. 7342-2), además de reconocerse su derecho a la formación profesional y a pertenecer a un sindicato. Por otro lado, la Ley n.º 2019-1428 de 24 de diciembre de 2019, basándose también en la «responsabilidad social», ha previsto que los trabajadores independientes de plataformas de transporte y reparto posean una «carta» en la que la plataforma contemple «garantías de protección social complementarias» (L. 7342-9). Como puede verse, las leyes italiana y francesa asignan derechos laborales y de protección social a los trabajadores de plataforma, aunque no sean trabajadores dependientes, circunstancia que las separa de la solución californiana y que es la que se defiende en RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (2019).

<sup>35</sup> SCHOUKENS, BARRIO y MOTEBOVI (2018), pp. 235-236.

Más problemas existen en aquellos supuestos en que las rentas obtenidas mediante plataforma son las únicas que se perciben y se hace de manera discontinua y/o exigua. En estos casos las reglas de los sistemas de seguridad social fundados en la idea de una actividad estable y de la cual se obtiene un determinado nivel de rentas pueden erigirse en una barrera para la cotización y, así, para acceder al correspondiente nivel de protección social. Es el caso de los sistemas donde hay que superar un determinado nivel de ingresos para poder ingresar en el sistema de seguridad social o también aquellos en los que hay que realizar una determinada cotización mínima con independencia del nivel de ingresos que realmente se perciben. Entonces, no alcanzar el umbral de ingresos necesario para acceder al sistema de seguridad social o tener ingresos insuficientes para abordar la cotización mínima exigida puede expulsar de la protección social a autónomos como los de las plataformas con ingresos bajos y/o discontinuos<sup>36</sup>. Ello sucede en España. El art. 305 de la Ley General de Seguridad Social exige la «habitualidad» en la realización de la actividad económica o profesional por parte del autónomo para tener acceso al sistema de seguridad social. No es un umbral de ingresos en sí, pero el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 20 de marzo de 2007<sup>37</sup>, ha entendido que, dada la dificultad de definir «habitualidad» en términos temporales, «el montante de la retribución es apto para apreciar el requisito de la habitualidad», más en concreto «la superación del umbral del salario mínimo percibido en un año natural puede ser un indicador adecuado de habitualidad (aunque) se trate de una cifra prevista para la remuneración del trabajo asalariado». Ello significa que, si las rentas obtenidas por el trabajador de plataforma no alcanzan la cuantía del salario mínimo interprofesional anual, no tendrá la obligación de darse de alta en seguridad social y, por tanto, no podrá recibir protección social alguna (en caso de cotización mínima sin alcanzar un nivel suficiente de ingresos por el trabajador de plataforma, lo que puede producirse es que el coste de acceder al sistema sea tan desproporcionado para él que desestime el acceso a la seguridad social, alentando el trabajo informal).

La situación anterior de desprotección del autónomo trabajador de plataforma debe y puede remediarse. Desde la aprobación de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo, estaba previsto que fuera posible la cotización al sistema a tiempo parcial. Esta previsión nunca se ha llevado a efecto con carácter general, dado que es complejo saber cuándo un autónomo trabaja a tiempo parcial sin existir referencia de lo que sea tiempo completo en el trabajo autónomo. No obstante, ello podría haber sido una solución para los trabajadores de plataforma autónomos con bajos ingresos u obtención de rentas inestable<sup>38</sup>, si no fuera porque los propios avances tecnológicos parecen haber dejado obsoleta esta posibilidad. La tecnología que utilizan las plataformas permite una completa trazabilidad de la actividad realizada en términos de tiempo y percepción económica por parte del trabajador. Esto haría factible algo que siempre ha estado entre las reivindicaciones de los trabajadores autónomos, que es la cotización por los ingresos realmente percibidos, cosa que hoy con la trazabilidad descrita es perfectamente realizable. Mediante la aplicación de la tecnología (una *app* diseña-

<sup>36</sup> SCHOUKENS y BARRIO (2019), pp. 50-51.

<sup>37</sup> N.º de recurso 5005/2005.

<sup>38</sup> GALA DURÁN (2017), p. 59.

da al efecto sería suficiente) podría computarse exactamente el tiempo y el ingreso obtenido por el trabajador de plataforma y este podría cotizar únicamente por ello. Lo único que debe considerarse antes de dar este paso es que puede producirse un desequilibrio en el interior del sistema de seguridad social, en el sentido de que accedan a él y a la protección que provee un número importante de personas que hayan tenido un bajo nivel de cotización, con lo que la relativa correspondencia entre las aportaciones al sistema y la protección social percibida se rompa y ello agrave el desequilibrio financiero de la seguridad social<sup>39</sup>.

### ***4.3. Desacoplar la protección social del empleo o que las plataformas paguen cotizaciones por los autónomos que prestan servicios por medio de ellas***

Más allá de ello está la alternativa consistente en remodelar la seguridad social y desacoplar la misma del empleo. Constatado que la desprotección social de los trabajadores de plataforma tiene por causa la diferente protección social de que goza el trabajo dependiente y el autónomo, puede pensarse que la solución sea desvincular la protección social de la clase de empleo que se realice, de forma que se sea dependiente o autónomo pueda gozarse de idéntica protección social. Más aún, si, por el avance de la revolución tecnológica, camináramos hacia un mercado de trabajo con menor volumen de empleo y empleo menos estandarizado, seguir vinculando la protección social al empleo y a sus fórmulas estándar podría conducir a una parte importante de la población a la desprotección social y la pobreza. Esta es la razón por la que virar a un modelo de protección social semejante al nórdico podría resultar atractivo, dado que entonces la protección social de las personas no dependería de si tienen o no un empleo y, por lo que aquí interesa, de si tal empleo es de carácter dependiente o autónomo<sup>40</sup>.

Una operación de este tipo no está exenta de riesgos. Vaya por delante que los modelos de seguridad social no son algo ontológico, sino construcciones jurídicas que se basan en una idea política previa, que consiste en preguntarse quién asume los riesgos socioeconómicos de la población<sup>41</sup>. En los modelos de seguridad social bismarckiano y de Beveridge, la respuesta a esta pregunta es que el riesgo lo asumen fundamentalmente empleadores y trabajadores por medio del pago de cotizaciones, mientras que, en el modelo nórdico, financiado básicamente con impuestos, los riesgos se reparten entre toda la sociedad (de forma progresiva si el impuesto lo es). Por ello, modificar la configuración del modelo de seguridad no es algo impensable, pero sí requiere hacerse tal pregunta en términos políticos, lo que no siempre es sencillo. Debemos tener presente que los modelos de seguridad social están fuertemente arraigados en la cultura social de los respectivos países, de forma que generan un camino de dependencia (*path dependence*). Y ello no *solo* porque determinan quiénes se benefician más o menos del modelo y, por ello, quiénes resultarían más o menos afectados por un cambio significativo del mismo, sino también por el denominado «efecto interpretativo» que producen las instituciones, cuyos

<sup>39</sup> SCHOUKENS, BARRIO y MOTEBOVI (2018), p. 236.

<sup>40</sup> BERG *et al.* (2018), p. 110; BUHR (2017), p. 18; BEHRENDT, NGUYEN y RANI (2019), p. 31.

<sup>41</sup> FORDE *et al.* (2017), p. 62.

principios van arraigándose de tal modo en la cultura y el conocimiento de la ciudadanía que finalmente se observan como una realidad insoslayable<sup>42</sup>.

Pues bien, pensemos que modificar nuestro modelo de seguridad social para desacoplarlo del empleo significaría cambiar los responsables de su financiación, que dejarían de ser empresarios y trabajadores por medio de cotizaciones para empezar a serlo el conjunto de ciudadanos mediante impuestos. En términos coste/beneficio, ello podría ser interpretado como un alivio fiscal para los empresarios, que dejarían de asumir la parte más significativa de la financiación de la protección social, y una carga para el conjunto de la sociedad, pero fundamentalmente para los trabajadores, que empezarían a asumir una parte sustancial de la financiación de su propia protección social vía impuestos (especialmente si se dedican a la protección social impuestos sobre el consumo). De otro lado, en términos de imputación de los riesgos socioeconómicos, ello supondría una derivación de los riesgos que se producen en el trabajo (desempleo, incapacidad, vejez) desde el empresariado al conjunto de la sociedad. Finalmente, un cambio de estas características, donde la protección social se vincula al pago de impuestos, podría lanzar a la sociedad la idea de que es necesario subir la presión fiscal para mantener la seguridad social. Demasiadas implicaciones y cambios necesarios para modificar un modelo que parece asentado de raíz en la cultura laboral y política de nuestro país (sirva de muestra que no hay un solo grupo parlamentario en el Pacto de Toledo que haya propuesto un cambio en esta dirección, que ningún agente social se ha pronunciado en tal sentido y que los intentos de cambiar la configuración de las pensiones de viudedad y orfandad para financiarlas vía impuestos han resultado infructuosos).

Por otra parte, habría que tener cuidado con que un cambio tan radical del modelo de seguridad social no supusiera un debilitamiento de la protección social<sup>43</sup>. Hoy, aunque el modelo de seguridad social que tenemos se basa en el reparto y no en la capitalización, nadie parece dudar de la necesidad de una cierta correspondencia entre lo cotizado y lo percibido, de manera que la contributividad funciona como una especie de dique frente a bajadas significativas de las pensiones. Sin embargo, en un modelo donde se rompiera el ligamen entre contribución y prestación, porque la protección derivara de los impuestos y no de las cotizaciones, la determinación de la cuantía de las pensiones ya no dependería de cuánto se ha cotizado, sino del acuerdo político en torno a la suficiencia de ellas. Este acuerdo podría ser cualquiera, lo que incluye un acuerdo sobre pensiones más bajas o mínimas para toda la ciudadanía, por lo que el cambio de modelo podría ser una ventana de oportunidad para erosionar los niveles de protección social. Con todo, a pesar de estos riesgos, no debe dejar de anotarse que los modelos basados en la ciudadanía, y no en el empleo, siguen demostrando una mayor capacidad de redistribución de rentas y de igualdad<sup>44</sup>. Razón por la que pararse a pensar cuál es el mejor modelo de seguridad social frente a los retos de la transformación digital, sin dar por hecho que el que tenemos necesariamente lo sea, debiera ser una tarea política y social de primer orden.

<sup>42</sup> PIERSON (1993).

<sup>43</sup> BEHRENDT, NGUYEN y RANI (2019), p. 29.

<sup>44</sup> RUBIO LARA (2013), pp. 121-122.

En este punto conviene subrayar que dentro de nuestro modelo de seguridad social existen ya prestaciones que se financian con impuestos (complementos a mínimos y pensiones no contributivas) y que acaba de nacer, y esto es lo más relevante, una prestación que se financia vía impuestos y no está acoplada al empleo, que es el ingreso mínimo vital (IMV). En el Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el IMV, no se exige para ser beneficiario de la prestación circunstancia alguna relacionada con el empleo, sino «encontrarse en situación de vulnerabilidad económica por carecer de rentas, ingresos o patrimonio suficiente» (art. 7, 1, b). Es una medida nacida en un momento excepcional, pero que se concibe a sí misma como algo que va más allá y que está conectado, precisamente, con las transformaciones del mundo del trabajo. En la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley puede leerse que «esta política actuará [...] como un seguro colectivo frente a los retos que nuestras sociedades enfrentarán en un futuro próximo: carreras laborales más inciertas, nuevas vulnerabilidades [...], transformaciones económicas asociadas a la robotización [...], y en general una mayor volatilidad en los ingresos y los empleos, problemas frente a los que casi nadie será inmune [...]». Así pues, acaba de nacer una prestación de seguridad social que no se vincula al empleo y que se presenta como una solución ante los cambios que se están produciendo en relación con el mismo, especialmente aquellos derivados del avance de la tecnología. Es, así pues, un primer paso dado en la dirección de virar el modelo de seguridad social a una protección desacoplada del empleo, apelando, justamente, a su «volatilidad». Sin embargo, el IMV no se vincula a la ciudadanía, como en el modelo nórdico, sino a la carencia de rentas, esto es, al principio de necesidad, configurándose como una renta mínima para todos aquellos que carecen de otras rentas. Lo que significa que nuestro modelo, aun desacoplando la protección social del empleo, en lugar de virar al nórdico, puede estar virando a un modelo más cercano al de los orígenes de Beveridge, donde la función de la seguridad social es fundamentalmente evitar la pobreza.

Para terminar, también sería posible que las plataformas digitales pagaran *ex lege* cotizaciones a la seguridad social por los trabajadores que prestan servicios mediante ellas, aun en el caso de que se tratara de trabajadores autónomos genuinos<sup>45</sup>. La propuesta que se está haciendo es que los trabajadores de plataforma, con independencia de que sean trabajadores dependientes o autónomos, tengan idénticos derechos de protección social, asumiendo su financiación las propias plataformas digitales mediante el pago de cotizaciones a la seguridad social. Es verdad que hasta ahora el contrato de trabajo ha funcionado como la institución mediante la que asignar derechos laborales y de protección social diferenciados a trabajadores dependientes y autónomos. Igualmente, el contrato de trabajo ha sido la institución mediante la que imputar la responsabilidad (los costes) de la financiación de la protección social de manera diferenciada, recayendo (fundamentalmente) en el empresariado en el caso de los trabajadores dependientes y en el propio trabajador en el de los autónomos. Pero esto no deja de ser una pura construcción, nacida al calor del intercambio político-económico de la segunda postguerra mundial que se ha dado en llamar contrato social<sup>46</sup>. Como toda institución genera sus inercias, el camino de dependencia a que antes se aludió. Pero ello no quita para que pueda replantearse a la luz de

<sup>45</sup> EICHHORST y RINNE (2017), p. 6.

<sup>46</sup> FUDGE (2017), pp. 380-381.

los nuevos acontecimientos, y la desprotección social de algunos autónomos genuinos pero vulnerables, especialmente en empleos derivados de la tecnología como los de las plataformas digitales, puede llevarnos a revisar el funcionamiento que hemos tenido hasta ahora de la provisión de protección social y a preguntarnos de nuevo como sociedad quién debe asumir los riesgos sociales y económicos de las personas que trabajan en estos formatos digitales, si las plataformas, estos trabajadores vulnerables o el conjunto de la sociedad. Lo que aquí se propone es que lo hagan las plataformas.

Movimientos de este tipo existen ya en otros países de la UE. En Portugal, el empresario paga cotizaciones a la seguridad social por los trabajadores autónomos económicamente dependientes<sup>47</sup> y en Francia se permite que las plataformas realicen las cotizaciones correspondientes a sus trabajadores<sup>48</sup>. Por el propio medio de operar de las plataformas digitales, estas disponen de toda la información sobre el cuándo y el cuánto de la actividad realizada por cada trabajador<sup>49</sup>, de forma que podrían perfectamente cotizar por ello a la seguridad social. Con esta propuesta ni se modifica el modelo de seguridad social, que sigue basándose en la contribución, ni se debilita el contrato de trabajo como fuente de protección social, sino que se suman al mismo otras posibles fuentes, como puede ser la contratación de trabajadores independientes por parte de la plataforma para que estos presten sus servicios a través de ella. Se rompen, sí, esquemas del pasado, pero la transformación tecnológica está haciendo que tengamos que reflexionar mucho más allá de nuestra zona de confort. Si a nadie le extraña ya que hablemos de empresarios cotizando por robots a la seguridad social<sup>50</sup>, por qué iba a ser tan extraño que habláramos de plataformas digitales cotizando por humanos que prestan sus servicios con su intermediación.

---

<sup>47</sup> Siempre que en el mismo año se beneficien de más del 50 % del valor total de la actividad del trabajador independiente. A efectos de determinar la cotización que debe ingresarse por la entidad contratante, se tiene en cuenta el valor de los servicios que le han sido prestados por el trabajador independiente durante el año correspondiente (arts. 140 y 167 del *Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social*).

<sup>48</sup> El art. L613-6 del *Code de la Sécurité Sociale* permite que el trabajador de plataforma autorice a la misma a registrarle en la seguridad social y realizar las cotizaciones correspondientes a su actividad.

<sup>49</sup> SCHOUKENS, BARRIO y MONTEBOVI (2018), p. 223.

<sup>50</sup> GALA DURÁN (2017), pp. 50-51.



## Referencias bibliográficas

- ARANGUIZ, B. y BEDNAROWICZ, B. (2018): «Adapt or perish: Recent developments on social protection in the EU under a gig deal of pressure»; en *European Labour Law Journal* 9 (4); pp. 329-345.
- BEHRENDT, C., NGUYEN, Q. A. y RANI, U. (2019): «Social protection systems and the future of work: Ensuring social security for digital platform workers»; en *International Social Security Review* 72 (3); pp. 17-41.
- BERG, J. et al. (2018): *Digital labour platforms and the future of work. Towards decent work in the online world*. Ginebra, International Labour Office.
- BEVERIDGE, W. (2000): «Social Insurance and Allied Services»; en GOODIN, R. E. y MITCHELL, D., ed.: *The Foundations of the Welfare State II*. Cheltenham, Edward Elgar; pp. 143-160.
- BRANCATI, C. et al. (2020): *New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey*. Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- BUHR, D. (2017): «What about Welfare 4.0?»; en *CESifo Forum* 4; pp. 15-21.
- EICHHORTS, W. y RINNE, U. (2017): «Digital Challenges for the Welfare State»; en *CESifo Forum* 4; pp. 3-8.
- EUROFOUND (2017): *Exploring self-employment in the European Union*. Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- FIVES, A. (2008): *Political and Philosophical Debates in Welfare*. Nueva York, Palgrave Macmillan.
- FORDE, C. et al. (2017): *The Social Protection of Workers in the Platform Economy*. Bruselas, European Parliament.
- FUDGE, J. (2017): «The future of the standard employment relationship: Labour Law, new institutional economics and old power resource theory»; en *Journal of Industrial Relations* 59 (3); pp. 374-392.
- GALA DURÁN, C. (2017): «El impacto de la robotización y de las plataformas virtuales en los sistemas de seguridad social europeos, en particular el caso de España»; en *Digital Work and personal data protection: key issues for the labour of the 21st century*. Newcastle, Cambridge Scholars Publishing.
- GONZÁLEZ-MENESES, M. (2019): *Entender Blockchain. Una introducción a la tecnología del registro distribuido*. Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi.
- GREVE, B. (2017): «Welfare States and Labour Market Change: What is the Possible Relation?»; en *Social Policy & Administration* 51 (2); pp. 389-403.
- MCKINNON, R. (2019): «Social security and the digital economy. Managing transformation»; en *International Social Security Review* 72(3); pp. 5-16.

- OIT (2016): *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Ginebra, International Labour Office.
- PATEMAN, C. (2006): «The Patriarchal Welfare State»; en PIERSON, C. y CASTLES, F. G., ed.: *The Welfare State Reader*. Cambridge, Polity Press; pp. 134-150.
- PESOLE, A. et al. (2018): *Platform Workers in Europe. Evidence from the COLLEEM Survey*. Luxemburgo, Publications Office of The European Union.
- PETERSEN, K. y PETERSEN, J. H. (2013): «Confusion and divergence: Origins and meanings of term «welfare state» in Germany and Britain, 1840-1940»; en *Journal of European Social Policy* 23 (1); pp. 37-51.
- PIERSON, P. (1993): «When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change»; en *World Politics* 45; pp. 595-628.
- POSNER, E. A. y WEYL, E. G. (2018): *Radical Markets*. Nueva Jersey, Princeton University Press.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M. L. (2019): «Calificación jurídica de la relación que une a los prestadores de servicios con las plataformas digitales»; en RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M. L., ed.: *Plataformas digitales y mercado de trabajo*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; pp. 57-90.
- RUBIO LARA, M. J. (2013): «Las transformaciones del Estado de bienestar socialdemócrata. Continuidad y cambio de sus señas de identidad»; en PINO, E. y RUBIO LARA, M. J., eds.: *Los Estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid, Tecnos; pp. 107-125.
- SCHOKENS, P., BARRIO, A. y MONTEBOVI, S. (2018): «The EU social pillar: An answer to the challenge of the social protection of platform workers?»; en *European Journal of Social Security* 20 (3); pp. 219-241.
- SCHOUKENS, P. y BARRIO, A. (2019): «Platform work in self-employment: new challenges for social protection»; en *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social* 144; pp. 45-57.
- SEPÚLVEDA, M. y NYST, C. (2012): *The Human Rights Approach to Social Protection*. Helsinki, Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- SOTELO, I. (2010): *El Estado Social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid, Trotta.
- SPASOVA, S. et al. (2017): *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies*. Brussels, European Commission.
- UNIVERSIDAD DE HERTFORDSHIRE (2019): *Huella digital: la plataformización del trabajo en Europa. Ficha informativa de España*. Madrid, Fundación Felipe González.
- VOZA, R. (2018): «Nuove sfide per il welfare: la tutela del lavoro nelle gig economy»; en *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale* 18 (4); pp. 657-685.



# LAS CUENTAS NOCIONALES INDIVIDUALES: ELEMENTO CENTRAL DE LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA<sup>1</sup>

Enrique Devesa<sup>a</sup> y Rafael Doménech<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Universidad de Valencia e Ivie y <sup>b</sup>Universidad de Valencia y BBVA Research

## Resumen

Existe una creciente preocupación e incertidumbre sobre la sostenibilidad de las pensiones en España, motivada, entre otras razones, por el aumento de la esperanza de vida, la jubilación de las generaciones del *baby boom* y el déficit actuarial del sistema. Las alternativas para conseguir la sostenibilidad son traspasar toda la incertidumbre a los futuros contribuyentes, revalorizar por debajo del IPC o implantar un sistema de reparto con cuentas notariales individuales. Consideramos que esta última es la mejor estrategia para asegurar la sostenibilidad, ya que aumenta la contributividad, equidad, transparencia, suficiencia y eficiencia, eliminando incertidumbres y reduciendo las distorsiones sobre el sistema productivo.

## Abstract

*There is growing concern and uncertainty about the sustainability of pensions in Spain, caused by, among other reasons, the increase in life expectancy, retirement of the baby-boomer generations, and the actuarial deficit in the system. The alternatives to achieve sustainability are to transfer all the uncertainty to future contributors, revalue at below the CPI rate or implement a distribution system with individual notional accounts. We believe that the latter is the best strategy to ensure sustainability, as it increases the contribution aspect, equality, transparency, sufficiency and efficiency, eliminating uncertainty and reducing distortions over the production system.*

## 1. Introducción

El sistema público de pensiones en España ha llegado a la crisis de la covid-19 con un déficit crónico. Desde 2011 el sistema presenta un desequilibrio, que en 2019 se situó alrededor de los 18 mil millones de euros, lo que representa un 1,4 % del PIB. Quedan pocas dudas de que la crisis económica provocada por la covid-19 será la más intensa desde el final de la Segunda Guerra Mundial, por lo que va a tener un impacto muy importante sobre el sistema de pensiones, al menos transitoriamente, por la disminución de los ingresos por cotizaciones sociales, de manera que el déficit aumentará adicionalmente como consecuencia de la crisis.

<sup>1</sup> Enrique Devesa agradece la financiación del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad DER2017-86394-C2-2-R. Rafael Doménech agradece la financiación del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad ECO2017-84632 y de la Generalitat Valenciana PROMETEO2016-097.

Con datos del segundo trimestre de 2020, el déficit contributivo se ha situado ya en 26.600 millones de euros, que representa el 2,1 % del PIB a esa fecha.

Pero esta crisis no hace más que intensificar y anticipar en el tiempo el desequilibrio subyacente del sistema de pensiones en España, como consecuencia del aumento de la esperanza de vida, de la jubilación de la generación del *baby boom* y de que las nuevas pensiones entran en el sistema con un desequilibrio actuarial. Incluso sin la crisis de la covid-19 todas las proyecciones económicas y demográficas ya indicaban que, en ausencia de mecanismos correctores por el lado del gasto o de los ingresos, el déficit del sistema iría creciendo paulatinamente como consecuencia del incremento de la relación entre pensionistas y cotizantes. Ello a su vez es el resultado de un aumento de la esperanza de vida, que no se ve compensado por un aumento similar de la edad de jubilación, y de que la generación del *baby boom*, mucho más numerosa que las generaciones que entrarán en el mercado de trabajo, se empezará a retirar en la próxima década.

El déficit actualmente existente y las proyecciones de su aumento en las próximas décadas en ausencia de mecanismos correctores genera un problema de sostenibilidad, que a su vez da lugar a incertidumbres y preocupación en la sociedad sobre el futuro del sistema. A este problema se le suma una deficiencia en cuanto al diseño actual que hace que las cotizaciones sociales, más elevadas que en la media de los países de la UE, sean vistas como un impuesto más y no como un salario diferido, lo que genera importantes efectos distorsionadores con consecuencias negativas sobre los costes salariales, el empleo y la inversión de las empresas. A diferencia de lo que ocurre en otros países como Holanda o Suecia, la información que reciben los trabajadores a lo largo de su carrera laboral sobre la correspondencia entre lo cotizado y su futura pensión es claramente insuficiente en España. A todo ello hay que añadir los problemas de contributividad y falta de equidad, de manera que personas que han cotizado más a lo largo de su carrera laboral pueden acabar recibiendo pensiones iguales o incluso menores que otras que han cotizado menos.

Estos problemas de sostenibilidad, contributividad, equidad, suficiencia y eficiencia del sistema público de pensiones no son exclusivos de España. Otros países europeos muestran retos parecidos o han tenido que enfrentarse a ellos en el pasado. Según Palmer (2001), Konberg, Palmer y Sunden (2006) o Devesa *et al.* (2017) el sistema sueco de pensiones afrontó problemas parecidos tres décadas antes que España y terminaron por precipitar la reforma de 1994, que introdujo tanto el sistema de reparto de cuentas nocionales individuales como el complementario de capitalización. De acuerdo con Palmer (2000), los objetivos de la reforma del sistema de pensiones en Suecia que introdujo el sistema de reparto de cuentas nocionales y el complementario de capitalización fueron los siguientes:

1. Asegurar la sostenibilidad del sistema ante cambios demográficos y económicos.
2. Aumentar la contributividad y garantizar el equilibrio actuarial del sistema.
3. Aumentar la transparencia de la redistribución interpersonal del sistema.
4. Incentivar el retraso en la edad de jubilación y el ahorro privado.

Dados los retos a los que se enfrenta el sistema de pensiones en España, la estrategia emprendida en Suecia y otros países europeos de introducir cuentas nocionales individuales es la mejor alternativa también para España, porque permite incorporar un mecanismo de ajuste automático y gradual que asegure la sostenibilidad, la contributividad, la equidad, la suficiencia y la eficiencia a largo plazo de su sistema de pensiones. Como argumentamos ya en Devesa y Doménech (2019) todo ello, junto con otras reformas, ayudaría a aumentar el empleo, la productividad y la inversión, lo que daría lugar a largo plazo a pensiones medias mayores y a un aumento del bienestar social.

La estructura de este artículo es la siguiente. La segunda sección analiza tres alternativas a la corrección del déficit previsto del sistema de pensiones en España. En la sección tercera se presentan las principales características de los sistemas de cuentas nocionales individuales. En la cuarta sección se evalúa cómo el sistema de cuentas nocionales individuales garantiza el equilibrio actuarial y financiero del sistema. La quinta sección expone lo fácil que resultaría la transición desde el sistema actual en España a un sistema de cuentas nocionales individuales, puesto que ambos son sistemas de reparto y el cambio solo supone una manera diferente de calcular las pensiones iniciales. En la sexta y última sección se presentan las principales conclusiones.

## 2. Alternativas en la corrección del déficit estructural del sistema de pensiones

En la medida que el sistema de pensiones presenta un déficit estructural, una de las cuestiones que se suscita tiene que ver con las implicaciones de realizar el ajuste por la vía del gasto o por la de los ingresos.

Un sistema de pensiones de reparto no garantiza *a priori* la cuantía exacta de las futuras pensiones ni a los pensionistas actuales ni a los futuros, ya que depende de la dinámica entre pensionistas y cotizantes (*tasa de dependencia*) y de la evolución de los recursos del sistema. En este caso, el contrato intergeneracional se basa en el principio de que el sistema garantiza un esfuerzo similar de cada generación que no necesariamente se traduce en una tasa de reemplazo igual.

Como muestran Devesa y Doménech (2020), una manera sencilla de ilustrar este argumento es tomando como punto de partida el equilibrio financiero entre ingresos ( $I$ ) y gastos ( $G$ ) del sistema de reparto, a lo largo del ciclo económico:

$$I = G \Rightarrow \tau w L = p^m P \Rightarrow \frac{p^m}{w} = \tau \frac{L}{P} \quad (1)$$

en donde  $\tau$  es el tipo impositivo sobre el salario medio ( $w$ ),  $L$  el número de cotizantes a la Seguridad Social,  $p^m$  la pensión media y  $P$  el número de pensionistas. Cuando el sistema es de contribución definida ( $\tau$  constante), se suaviza el perfil temporal de los impuestos y el sistema tiene que ajustar la tasa de prestación ( $p^m/w$ ) ante cambios de la tasa de dependencia ( $P/L$ )<sup>2</sup>.

Por el contrario, cuando el sistema de reparto garantiza una prestación definida traslada cualquier riesgo demográfico (cambios en la tasa de dependencia) y económico (por ejemplo, en la productividad, el empleo o los salarios) a los cotizantes, de forma que el sistema mantiene de manera exógena la senda de gasto y endogeneiza los impuestos ( $\tau$ ) necesarios para equilibrar financieramente el sistema.

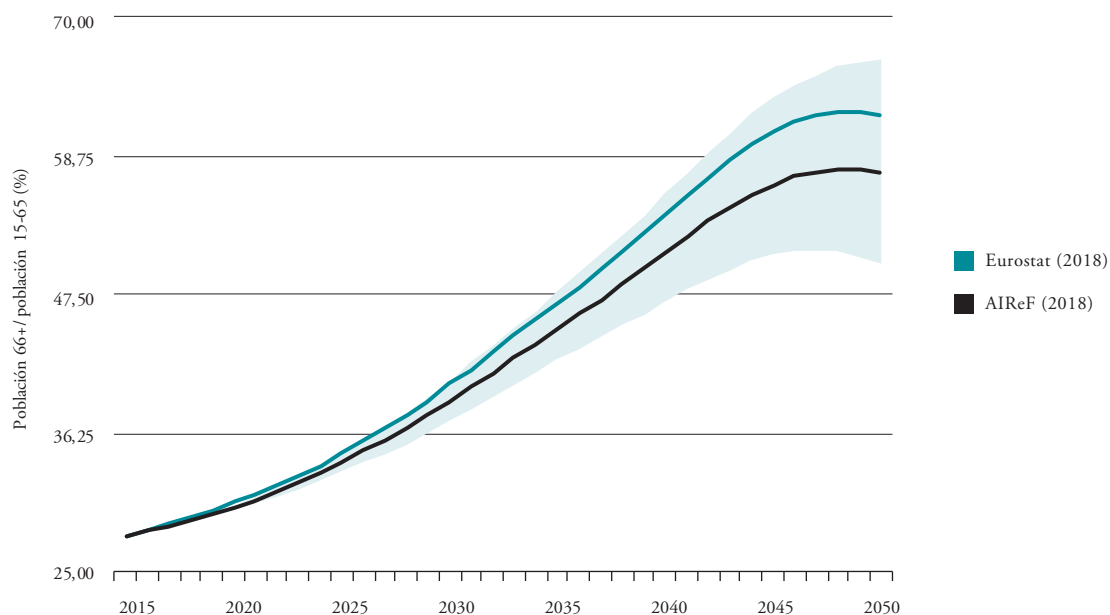
Aunque existe bastante incertidumbre en las proyecciones de población, todas ellas apuntan a que la tasa de dependencia más que se duplicará en las próximas décadas, tal y como muestra el Gráfico 1. Las implicaciones de estas proyecciones son muy significativas. Sin cambios en la tasa de empleo, básicamente implican un dilema de elegir entre mantener la presión fiscal a cambio de reducir la tasa de prestación ( $p^m/w$ ) a la mitad, mantener la tasa de prestación a costa de duplicar el tipo impositivo ( $\tau$ ) o, alternativamente, una combinación de ambas.

Cada una de estas alternativas tiene ventajas e inconvenientes, ganadores y perdedores, e implica distintos tipos de redistribución entre generaciones. Cuando se opta por reducir la tasa de prestación se perjudica a las futuras generaciones de pensionistas frente a los actuales. Por el contrario, si se mantiene la tasa de prestación a cambio de aumentar las cotizaciones sociales u otros impuestos, es más probable que el ajuste recaiga sobre las generaciones en activo en beneficio de los futuros pensionistas.

Los efectos macroeconómicos de las distintas estrategias también son diferentes. Si la reducción de la tasa de prestación se hace de manera no anticipada y en un corto espacio de tiempo, como ocurrió en Grecia durante la crisis de deuda soberana a partir de 2010, se puede producir una dramática caída de los ingresos de los pensionistas y con ello de su demanda de consumo. Si esta reducción es anticipada y gradual (por ejemplo, durante más de una década), dará lugar a un aumento de las tasas de ahorro con el que financiar mayores niveles de consumo durante la jubilación, y a un retraso de la edad de jubilación para evitar una mayor reducción de la tasa de reemplazo.

---

<sup>2</sup> El tipo impositivo puede entenderse de manera amplia, como el resultado de dividir todos los ingresos del sistema de Seguridad Social (no solo cotizaciones sociales sino cualquier otro impuesto con el que se financien las pensiones) sobre la masa salarial del conjunto de la economía.

**Gráfico 1. Proyecciones de la tasa de dependencia hasta 2050**

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat (2018) y AIReF (2018).

Si se mantiene la tasa de prestación y se opta por aumentar la presión fiscal, los efectos distorsionadores de mayores impuestos afectan negativamente a la oferta y demanda de trabajo, a la inversión de las empresas, y a la acumulación de capital físico, humano y tecnológico. Estos efectos son más o menos intensos y operan a través de distintos mecanismos dependiendo del tipo de impuesto y de cómo internalizan los agentes económicos la relación entre las contribuciones a la Seguridad Social y las pensiones futuras. La amplia literatura teórica y empírica existente ha mostrado que los impuestos menos distorsionadores son aquellos que recaen sobre el consumo, seguidos de los que gravan las rentas del trabajo, mientras que los más distorsionadores son los impuestos sobre las rentas de capital (véase, por ejemplo, Boscá, Doménech y Ferri, 2017). Las distorsiones son menores cuanto mayor es la eficiencia en la provisión de los servicios públicos y más evidente es la conexión entre el impuesto pagado y el servicio público recibido a cambio. Por eso es tan importante la contributividad del sistema de pensiones. Cuanto más contributivo es el sistema, mayor es la percepción de que la pensión está estrechamente relacionada con lo aportado y de que el sistema es justo. Por el contrario, cuando el sistema es poco contributivo o los impuestos aumentan para financiar las pensiones de los trabajadores ya jubilados, sin que ello dé derecho a mayores pensiones futuras, mayores son los efectos distorsionadores de estos aumentos impositivos. A largo plazo, estas distorsiones dan lugar a una menor inversión, productividad y empleo, por lo que las pensiones terminan siendo menores respecto al escenario alternativo, incluso aunque sus tasas de prestación sean mayores.

¿Qué características debería satisfacer una reforma del sistema de pensiones que asegure su sostenibilidad presupuestaria y maximice su suficiencia? En primer lugar, que la reforma garantice el equilibrio actuarial y financiero del sistema. Segundo, que el equilibrio financiero se garantice mediante un mecanismo automático de ajuste, que evite la discrecionalidad de los responsables políticos sobre el momento y la intensidad del ajuste. En tercer lugar, frente a ajustes discrecionales, que sea gradual en el tiempo y anticipado por parte de los trabajadores y futuros pensionistas, para que puedan adoptar medidas compensatorias con suficiente antelación. Cuarto, que sea percibido como justo, lo que requiere que haya una estrecha relación entre aportaciones y pensiones, es decir, que muestre una elevada contributividad. Quinto, que sea transparente y proporcione durante toda la carrera laboral información sobre las aportaciones y la pensión que puede alcanzarse en el momento de la jubilación. En sexto y último lugar, que sea flexible en la edad de jubilación a partir de una edad mínima e incentive la prolongación de la vida laboral y el retraso de la jubilación. Como veremos a continuación, todas estas características las satisface un sistema de cuentas nocionales individuales.

### 3. Características de los sistemas de cuentas nocionales individuales

Un sistema de cuentas nocionales individuales es un sistema de reparto y de contribución definida que establece el equilibrio actuarial entre aportaciones y pensiones. Para garantizar dicho equilibrio, el cálculo de la pensión utiliza ecuaciones de equivalencia actuarial, que relacionan en valor presente la suma acumulada de las aportaciones realizadas por el trabajador a lo largo de toda su carrera laboral y la suma acumulada de las prestaciones que recibirá durante su jubilación. Como el sistema sigue siendo de reparto, porque las cotizaciones de los trabajadores activos financian las pensiones de los jubilados, en la medida que el equilibrio actuarial no satisfaga el equilibrio financiero del sistema a largo plazo, el cálculo de la pensión inicial o su revalorización pueden ser modulados de acuerdo con las proyecciones económicas y demográficas para asegurar la sostenibilidad agregada del sistema.

Cada cotizante tiene una cuenta individual virtual o nocional, en la que se anotan las cotizaciones realizadas a lo largo de su carrera laboral. Estas aportaciones tienen derecho a un rendimiento virtual en función de la tasa nocional aplicada en cada periodo. Normalmente suele utilizarse el crecimiento nominal del PIB de cada año como tasa nocional, por lo que el valor presente de todas las aportaciones realizadas tiene en cuenta el aumento de los precios y el crecimiento real de la economía. Esta tasa nocional en el sistema de cuentas nocionales individuales es equivalente al tipo de interés en un sistema de capitalización.

En el momento de la jubilación ( $e_j$ ), la pensión inicial en la edad de jubilación ( $P_{e_j}$ ) se obtiene al dividir la cuantía del fondo nocional acumulado ( $K_{e_j}$ ) por un factor actuarial de conversión ( $fc_{e_j}$ ), siempre que esté por encima de la pensión mínima ( $Pmin_{e_j}$ ):

$$P_{e_j} = K_{e_j} / fc_{e_j} \geq Pmin_{e_j}$$



Si las contribuciones realizadas a lo largo de la carrera laboral dan lugar a una pensión contributiva inferior a la mínima, la pensión inicial se establece con el valor de la pensión mínima.

Para asegurar el equilibrio del sistema, el factor actuarial de conversión debe satisfacer dos criterios. Primero, debe garantizar el equilibrio actuarial y, por lo tanto, tener en cuenta la esperanza de vida en el momento de la jubilación. Dado el fondo nocional acumulado, un aumento de la esperanza de vida reduce la pensión inicial. Segundo, debe satisfacer el equilibrio financiero y, por lo tanto, debe tener en cuenta las proyecciones de crecimiento económico y demográfico que determinan los futuros ingresos por cotizaciones. Dado el fondo nocional acumulado, un menor crecimiento futuro de los ingresos del sistema durante la esperanza de vida del pensionista debe reducir la pensión inicial o su revalorización. En resumen, el capital nocional ( $K$ ) se determina en función de variables pasadas, desde la incorporación al mercado de trabajo hasta el momento de la jubilación, y el factor de conversión ( $f_c$ ) en función de las previsiones futuras, desde el momento de jubilación al de fallecimiento.

Una vez expuesto el cálculo de la pensión inicial de un sistema de cuentas nocionales individuales, es posible evaluar en qué medida satisface las características que debe reunir una reforma óptima del sistema de pensiones. En primer lugar, si el factor de conversión está bien calculado, el sistema garantiza por definición el equilibrio actuarial y financiero del sistema. Si posteriormente la evolución económica o la esperanza de vida se desvía de lo proyectado en el momento de la jubilación, es posible que el sistema incurra en algún déficit o superávit. Pero este desequilibrio será transitorio en la medida que los errores de proyección no sean sistemáticos, es decir, cuando de manera recurrente las proyecciones de la esperanza de vida o del crecimiento económico no están por encima o por debajo de lo que termina ocurriendo. En segundo lugar, el sistema de cuentas nocionales individuales garantiza un mecanismo de ajuste automático a través del factor de conversión, que va evolucionando a lo largo del tiempo para garantizar el equilibrio financiero del sistema. En tercer lugar, la evolución año a año del factor de conversión es bastante gradual, puesto que las proyecciones de la esperanza de vida y del crecimiento económico durante las próximas décadas pueden y deben cambiar de manera bastante suave. Esta característica de gradualidad aplica al sistema una vez implantado, pero también debe llevarse a cabo en la transición desde el sistema actual al sistema de cuenta nocional.

Cuarto, en la medida que trabajadores y pensionistas observan que cuanto mayores son las aportaciones mayores son las pensiones iniciales y que se satisface el equilibrio actuarial y financiero, es más fácil conseguir que el sistema de cuentas nocionales individuales sea percibido como justo respecto a otros sistemas de reparto.

Quinto, bien gestionado, como ocurre en otros países europeos, el sistema de cuentas nocionales es transparente y proporciona a lo largo de toda la carrera laboral información anual sobre las aportaciones y proyecciones de la pensión que puede alcanzarse en el momento de la jubilación. Transparencia e información facilitan e incentivan que los trabajadores planifiquen su carrera profesional, la acumulación de capital humano y el ahorro complementario que desean tener en el momento de la jubilación.

En sexto y último lugar, el sistema de cuentas nocionales es flexible en la edad de jubilación e incentiva la prolongación de la vida laboral y el retraso de la jubilación. De hecho, algunos países incluyen información sobre las proyecciones de pensiones para distintas edades de jubilación, satisfaciendo el equilibrio actuarial, por lo que el sistema es totalmente transparente sobre el aumento de la pensión por cada año que se retrase la jubilación. Por esta razón, el sistema de cuentas nocionales individuales no da lugar necesariamente a una disminución de la pensión inicial cuando se equilibra el sistema mediante la disminución de la tasa de prestación, puesto que los trabajadores pueden retrasar la edad de jubilación y contrarrestar así dicha disminución.

#### **4. Equilibrio actuarial y sostenibilidad del sistema de cuentas nocionales individuales**

Por construcción, el sistema de cuentas nocionales individuales cumple la condición de equilibrio actuarial para cada pensionista cuya pensión inicial esté por encima de la pensión mínima. El capital nocional acumulado de las contribuciones al sistema ( $K$ ) se calcula utilizando una tasa nocional de rendimiento, normalmente el crecimiento del PIB. Cuanto más tarde se produce la jubilación mayor es el capital acumulado por cada año de cotización. Por su parte, el factor de conversión ( $f^c$ ) es función de la expectativa de vida en el momento de la jubilación y de la tasa de descuento que convierte en valor presente las cantidades que se pagarán como pensiones en el futuro. En el factor también se puede incluir la revalorización inicialmente prevista de las pensiones. Cuanto mayores sean la esperanza de vida y la revalorización teórica, y menor sea la tasa de descuento, mayor será el factor de conversión y menor la pensión inicial. El equilibrio actuarial se cumple cuando la suma actuarial de todas las cotizaciones efectuadas a lo largo de la carrera laboral, determinada por la tasa nocional de rendimiento, es igual a la suma actuarial de las prestaciones, determinada por la esperanza de vida, la tasa de descuento y la revalorización.

El equilibrio actuarial tiene importantes implicaciones desde el punto de vista de la contributividad y de la equidad inter e intrageneracional. Primero, si dos personas de la misma edad se jubilan al mismo tiempo, la pensión de la que haya cotizado más durante más tiempo será mayor, garantizando la equidad intrageneracional. Segundo, si dos personas de distinta edad se jubilan en el mismo momento habiendo acumulado el mismo capital nocional, la pensión de la que tenga mayor esperanza de vida será menor, porque se espera que disfrute durante más tiempo de su pensión. Esta corrección en función de la esperanza de vida es similar a la del Factor de Sostenibilidad introducido en la reforma del sistema de pensiones de 2013, con el objetivo de garantizar la equidad intergeneracional.

Sin embargo, el equilibrio actuarial no garantiza necesariamente la sostenibilidad financiera agregada del conjunto del sistema. Para garantizarla es necesario añadir restricciones adicionales. Estas restricciones pueden operar alternativamente sobre el factor de conversión utilizado en el

cálculo de la pensión inicial, sobre la revalorización anual de las pensiones realmente aplicada (y no la teórica) o sobre los ingresos necesarios para equilibrar presupuestariamente el sistema.

Cuando la variable que asegura la sostenibilidad financiera del sistema es el factor de conversión, éste se ajusta de manera que la suma de todo el gasto esperado en pensiones presentes y futuras durante el horizonte de la esperanza de vida es igual a la suma de todos los ingresos esperados por cotizaciones presentes y futuras del sistema para el mismo horizonte temporal. El cálculo anual del factor de conversión exige, por lo tanto, disponer de proyecciones del conjunto de ingresos del sistema y de la evolución prevista del número de pensionistas y de sus pensiones, durante el horizonte temporal de la esperanza de vida de cada nuevo pensionista. Esta restricción presupuestaria intertemporal para la ecuación de equivalencia financiera aplicada al conjunto del sistema permite determinar el factor de conversión con el que calcular la pensión inicial de los nuevos pensionistas para garantizar la sostenibilidad del sistema. Para que los ajustes del factor de conversión sean graduales, es importante que estas proyecciones cambien suavemente y no se comporten de manera procíclica en función de la situación de la economía a corto plazo. Bajo esta premisa, el factor de conversión iría cambiando de manera dinámica, automática y gradual para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema. Para que los trabajadores puedan anticipar adecuadamente los efectos de estos ajustes del factor de conversión y tomar decisiones informadas, es necesario que la información anual que reciban sobre las proyecciones de su futura pensión explique adecuadamente la evolución reciente y esperada del factor de conversión. Como ocurre en Suecia, es fundamental que esta información esté disponible de manera individualizada para todos los trabajadores que están cotizando al sistema, con una proyección de su pensión bajo el supuesto de que siguen cotizando en el futuro igual que lo hacen en el presente. Esta proyección iría convergiendo gradualmente con el tiempo a la pensión inicial que finalmente reciba el trabajador en el momento de su jubilación.

Esta información anual enviada a cada uno de los trabajadores y futuros pensionistas es un elemento fundamental del sistema de cuentas nocionales individuales. Primero, dota al sistema de una enorme transparencia, lo que también contribuye a que se perciba como justo. Segundo, permite tener información sobre cuánto se incrementaría la pensión si retrasara la edad de jubilación uno o varios años, lo que incentiva la prolongación de la carrera laboral más allá de la edad mínima de jubilación. Tercero, los trabajadores internalizan sus cotizaciones en el sistema de reparto como un salario diferido y no como un impuesto. Cuarto, la mayor contributividad e internalización de la cotización como salario diferido elimina los potenciales efectos negativos de las cotizaciones sobre el empleo, la innovación, la inversión y el crecimiento de la productividad. Por lo tanto, el funcionamiento más eficiente del sistema da lugar a largo plazo a una tasa de empleo, productividad y salarios mayores, por lo que las pensiones también terminan siendo más elevadas. Quinto, los trabajadores pueden planificar mejor sus decisiones de trabajo, formación y ahorro a lo largo de su carrera profesional.

A nuestro juicio, el ajuste gradual del factor de conversión de las nuevas pensiones para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema es la mejor opción, respecto a las otras dos alternativas, en la medida que ajusta *ex ante* el sistema y las pensiones de una manera trans-

parente y anticipada<sup>3</sup>. Si la sostenibilidad del sistema exige ajustes graduales del factor de conversión que dan lugar a menores pensiones iniciales, los trabajadores podrían optar por retrasar su edad de jubilación para recibir pensiones mayores. Además, esta opción permitiría que las pensiones se actualicen anualmente de acuerdo con el índice de precios al consumo (IPC), sin que los pensionistas pierdan poder adquisitivo. Obviamente, en la medida que las proyecciones de ingresos y gastos durante el horizonte temporal de la esperanza de vida no coincidan con la realidad, el sistema podría incurrir en déficits o superávits. Si los errores de las proyecciones no son sistemáticos, estos desequilibrios no tendrían más importancia, ya que a largo plazo los déficits de unos años se compensarían con los superávits de otros, de manera que estructuralmente el sistema seguiría estando en equilibrio. Por el contrario, si los errores de proyecciones empiezan a ser sistemáticos, habría que revisar y corregir estas proyecciones para asegurar el equilibrio presupuestario estructural del sistema de pensiones.

Si se opta porque el factor de conversión dependa únicamente de la esperanza de vida y solo garantice el equilibrio actuarial, el equilibrio presupuestario se puede asegurar ex post de dos maneras. Primero, mediante ajustes en la revalorización anual de las pensiones que corrijan el desequilibrio existente, sin asegurar su crecimiento en función del IPC. Esta alternativa sería similar al Índice de Revalorización de las Pensiones de la reforma de 2013, si no se adoptaran otros mecanismos equilibradores<sup>4</sup>. En este caso, todo el riesgo demográfico y económico del sistema se traslada a los pensionistas que en ese momento estén en el sistema, con una escasa capacidad de reacción ante la pérdida de poder adquisitivo de sus pensiones, necesaria para asegurar su sostenibilidad. En el caso de que el sistema presentara un déficit estructural y las pensiones solo se pudieran revalorizar por debajo del IPC, se habría optado por otorgar unas pensiones iniciales excesivamente elevadas que tendría que ir actualizándose posteriormente por debajo del IPC para asegurar su sostenibilidad.

La segunda opción es asegurar el equilibrio actuarial de la pensión inicial y actualizar todas las pensiones anualmente de acuerdo con el índice de precios al consumo (IPC), sin que los pensionistas pierdan poder adquisitivo. La única manera de asegurar la sostenibilidad es mediante el compromiso de utilizar cotizaciones o impuestos para cubrir cualquier aumento del gasto en pensiones antes de que aparezca un déficit estructural. El problema de esta alternativa es que para blindar a los pensionistas actuales traslada todo el riesgo demográfico y económico a los contribuyentes, que tendrían que soportar el aumento de sus impuestos y cotizaciones corrientes sin generar derechos sobre mayores pensiones futuras. Se produciría, por lo tanto, una redistribución de renta de los contribuyentes a los pensionistas y el sistema vería reducida, por lo tanto, su contributividad.

<sup>3</sup> Obviamente, en la transición de un sistema de prestación definida, como el actualmente existente en España, a uno de cuentas nacionales individuales, el sistema en su conjunto no estaría totalmente ajustado actuarialmente hasta que no desaparecieran todas las pensiones del sistema anterior.

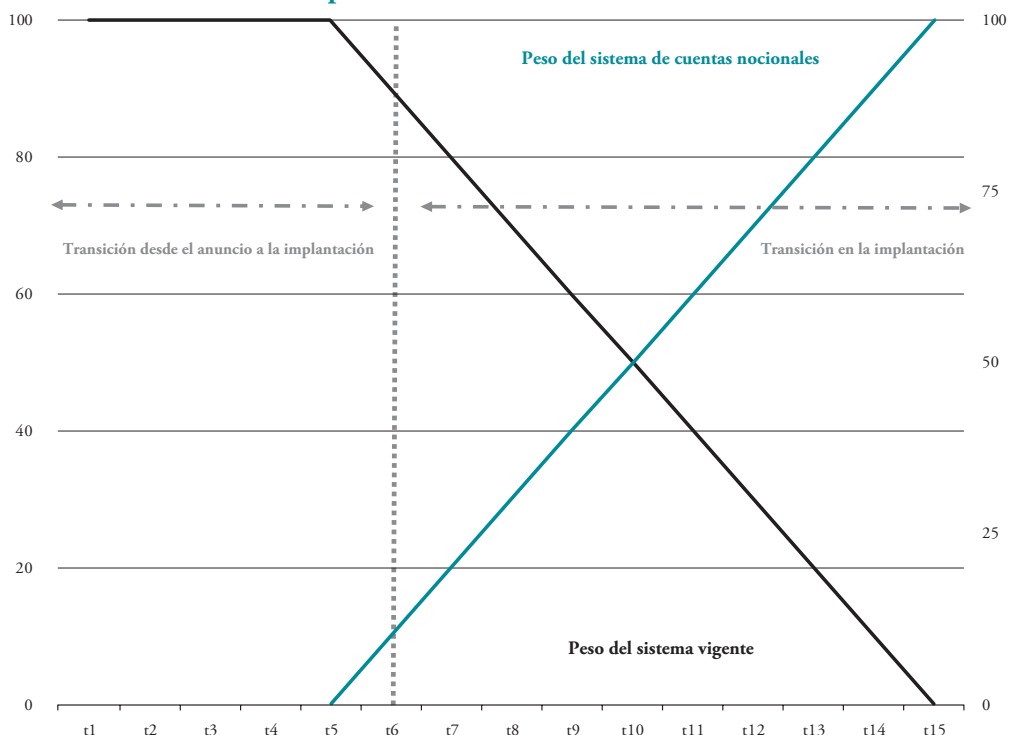
<sup>4</sup> Es importante destacar que el índice de revalorización de las pensiones permite que estas aumentan en todo momento en línea con el IPC siempre que se adopten otras medidas equilibradoras del déficit existente, como aumentar la edad de jubilación o los ingresos del sistema, o pasar a un sistema de cuentas nacionales individuales en el que el factor de conversión de las pensiones anuales se ajusta anualmente para asegurar el equilibrio financiero.

## 5. La transición a un sistema de cuentas nacionales

Aunque con frecuencia se afirma lo contrario, la transición de un sistema de reparto de prestación definida a otro de cuentas nacionales individuales es bastante sencilla, ya que no tiene nada que ver con la transición de un sistema de reparto a uno de capitalización. Como el sistema de cuentas nacionales individuales sigue siendo de reparto, en la práctica lo único que cambia es el método de cálculo de la pensión inicial, por lo que la transición solo tiene como objetivo facilitar un ajuste gradual de la misma durante un periodo de tiempo.

En principio, el cambio se podría producir teóricamente de un año para otro. En la práctica, es conveniente anunciar en qué año empezará a funcionar el sistema de cuentas nacionales individuales y a partir de qué año estará plenamente en vigor, es decir, cuándo las pensiones iniciales se calculan íntegramente con el nuevo sistema. Como ejemplo ilustrativo, se puede anunciar que en cinco años empezará a funcionar el nuevo sistema (periodo de transición desde el anuncio a la implantación inicial) y que diez años más tarde de su puesta en marcha las pensiones iniciales se calcularán íntegramente con el nuevo sistema (periodo de transición hasta la implantación completa del sistema). Aquellos trabajadores cerca de la edad de jubilación tendrían cinco años para ver cómo les puede afectar el sistema y otros diez para transitar por completo al nuevo sistema antes de que su pensión inicial esté por completo determinada por el sistema de cuentas nacionales. El Gráfico 2 ilustra el proceso de transición si se decidiera que esta se hiciera en 10 años, siendo el peso del sistema anterior, en el primer año, del 90 % de la pensión inicial. En el eje vertical se representa el peso del método de cálculo del sistema antiguo y del nuevo en la pensión inicial.

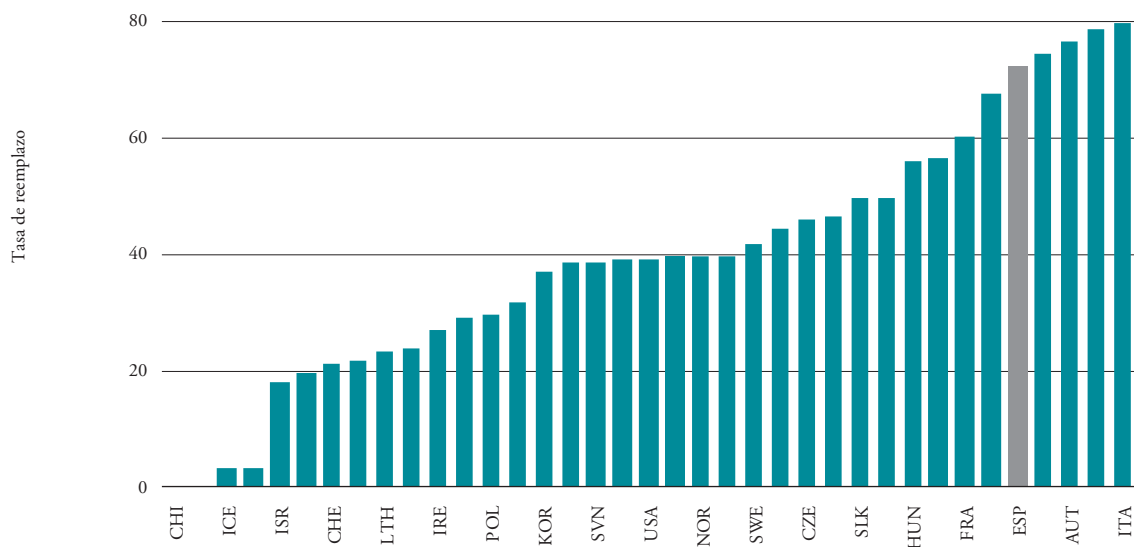
**Gráfico 2. Peso del sistema vigente y del sistema de cuentas nacionales individuales en el cálculo de la pensión inicial en una transición a 10 años**



En el caso de España, la transición a un sistema de cuentas nocionales supondría una disminución de la pensión inicial por dos razones. La primera es el desequilibrio actuarial de las nuevas pensiones, como han señalado Domínguez *et al.* (2011), Moraga y Ramos (2020) y el Instituto de Actuarios Españoles (2020). Por ejemplo, según los cálculos de Domínguez *et al.* (2011), antes de la reforma de 2011, el desequilibrio del sistema suponía que por cada euro de cotización se adquirirían derechos de pensiones por 1,44 euros, ambas cantidades en valor presente. Cuando la reforma del 2011 esté plenamente en vigor (2027) el déficit actuarial se reduciría de 1,44 a 1,28. Los cálculos del Instituto de Actuarios elevan este desequilibrio al 51 % de media. Por su parte, Moraga y Ramos (2020) calculan que, utilizando la Muestra Continua de Vidas Laborales de 2017, las nuevas pensiones recibirían 1,74 euros de prestación por cada euro de cotización, situando los percentiles 25 y 75 de la distribución en 1,25 y 2,03 euros, respectivamente. En resumen, el cálculo actuarial del sistema de cuentas nocionales supondría una significativa reducción de la pensión inicial media respecto al sistema actual, dado su elevado desequilibrio actuarial.

Este desequilibrio explica que la tasa de reemplazo bruta (definida como la pensión del sistema público de reparto sobre las rentas del trabajo previas a la jubilación) sea en España muy superior a la de otros países, tal y como muestra el Gráfico 3. De acuerdo con los cálculos de la OCDE, la tasa bruta de reemplazo de España en 2018 era del 72,3 %, muy por encima de la media de la OCDE (39,6 %), de Alemania (38,7 %) o Suecia (41,6 %). Por ejemplo, el ajuste de la tasa de reemplazo con el desequilibrio actuarial medio estimado por el Instituto de Actuarios Españoles reduciría la tasa de reemplazo de España del 72,3 % al 47,9 %, un valor muy similar al de los países europeos cerca de la media de la OCDE.

**Gráfico 3. Tasas de reemplazo de la pensión del sistema público de reparto (2018)**



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (2019).

La segunda razón tiene que ver con el reto de cualquier sistema de reparto de mantener pensiones elevadas cuando aumenta la tasa de dependencia. De acuerdo con las últimas proyecciones de la Comisión Europea (2018), mantener el sistema de pensiones en España sin cambios (en el cálculo de la pensión inicial, sin aumentos de la edad de jubilación al mismo ritmo que la esperanza de vida o sin ajustes en la revalorización anual) dará lugar a un déficit de 6,3 puntos del PIB entre 2040 y 2050. El sistema de cuentas nocionales iría reduciendo la pensión inicial mediante ajustes del factor de conversión para una edad de jubilación dada, con la finalidad de evitar ex ante la aparición de esos desequilibrios financieros.

Estos ajustes darían lugar a una disminución adicional de la tasa de reemplazo para una edad de jubilación constante, pero no implican necesariamente que la pensión inicial tenga que disminuir. Precisamente una de las ventajas del sistema de cuentas nocionales es la transparencia e información que ofrece para que los trabajadores puedan evitar esa disminución potencial de la tasa de reemplazo mediante la ampliación de sus carreras laborales y el retraso de la edad de jubilación.

Por lo que respecta a las pensiones mínimas, el sistema de cuentas nocionales permitiría mantener prestaciones similares a las del sistema actual. Aquellas personas para las que su cuenta nacional dé lugar a una pensión inicial demasiado baja recibirían el complemento necesario para alcanzar la mínima. La ventaja es que esta transferencia sería transparente, lo que refuerza la percepción de solidaridad, y el sistema proporcionaría información por anticipado de que las cotizaciones serían insuficientes para recibir una pensión por encima de la mínima.

Una implicación importante de la transición del sistema actual a uno de cuentas nocionales es que resuelve el problema de sostenibilidad de las nuevas pensiones a partir de su implantación completa, pero no el déficit de las pensiones actuales en el sistema y el que se seguiría acumulando, aunque de manera decreciente. Para las pensiones actuales habrá que buscar un equilibrio entre revalorizaciones anuales algo inferiores a la inflación, salvo para las mínimas, y aportar ingresos adicionales, pero con la expectativa de que estas aportaciones serán transitorias hasta que el sistema alcance el equilibrio.

Otra cuestión relevante en el diseño y transición al sistema de cuentas nocionales individuales es la necesidad de incentivar el ahorro en sistemas complementarios de capitalización individual de adscripción automática, como manera de compensar la reducción potencial de la tasa de reemplazo o para evitar un aumento mayor de la edad voluntaria de jubilación. Esto fue lo que hizo Suecia cuando implantó el sistema de cuentas nocionales individuales. Otros países europeos también han puesto en marcha sistemas complementarios parecidos. Uno de los más interesantes es el sistema NEST en Reino Unido. Empezó con una aportación del 2 % de los salarios, aumentó al 5 % en abril de 2018 y un año más tarde lo volvió a hacer al 8 % (véase, por ejemplo, Bamford *et al.*, 2019).

El objetivo de estos sistemas de capitalización complementarios es ofrecer un mecanismo flexible para que empresas y trabajadores vayan realizando aportaciones a lo largo de toda la carrera laboral. Teniendo en cuenta que las tendencias del mercado de trabajo apuntan a que

cada vez es más probable que los trabajadores cambien de empresas con más frecuencia, es conveniente que esta cuenta de capitalización sea única para asegurar su portabilidad, en lugar de que los trabajadores terminen teniendo un número elevado de planes de pensiones en cada una de las empresas en las que han trabajado. Esta cuenta única de capitalización de cada trabajador se iría nutriendo de las aportaciones de las empresas en las que vaya trabajando a lo largo de toda su carrera laboral y de las aportaciones complementarias que haga el propio trabajador, quien además debería poder elegir la gestión pública o privada de su cuenta de capitalización.

## 6. Conclusiones

El aumento de la esperanza de vida, la jubilación de las generaciones del *baby boom* y el déficit actuarial del actual sistema de pensiones en España amenaza con agravar el problema de sostenibilidad ya existente en el sistema público de pensiones. Como resultado de todo ello existe una preocupación e incertidumbre elevadas sobre el futuro de las pensiones, que además impide que las cotizaciones a la Seguridad Social sean vistas como un salario diferido, lo que genera distorsiones sobre el sistema productivo al encarecer los costes laborales.

Las alternativas para resolver este problema de sostenibilidad son básicamente tres. La primera consiste en traspasar toda la incertidumbre sobre la sostenibilidad del sistema a los futuros contribuyentes, con un importante aumento de impuestos para financiar unas necesidades crecientes de gasto en pensiones, blindando a los pensionistas presentes y futuros a cambio de una importante redistribución intergeneracional. La segunda alternativa es mantener el cálculo de la pensión inicial y el actual desequilibrio actuarial, y proteger a los contribuyentes de cualquier aumento de impuestos, de manera que la única variable de ajuste termine siendo las pensiones vigentes con revalorizaciones por debajo de la inflación en la cuantía necesaria para corregir el déficit del sistema. La tercera alternativa consiste en implantar un sistema de reparto de cuentas nocionales individuales que elimine el desequilibrio actuarial y financiero del sistema e incentive el retraso de la edad de jubilación. Al garantizar la sostenibilidad de manera automática en el cálculo de las pensiones iniciales, el sistema permite que las pensiones puedan revalorizarse con la inflación y no requiera de recursos tributarios adicionales.

En nuestra opinión el sistema de cuentas nocionales individuales es la mejor estrategia para asegurar la sostenibilidad, aumentar la contributividad, equidad, transparencia, suficiencia y eficiencia, eliminar incertidumbres y reducir las distorsiones sobre el sistema productivo. Todo ello tiene efectos positivos sobre el empleo, la productividad, la innovación y el crecimiento, lo que a largo plazo termina dando lugar también a pensiones medias más elevadas y a un aumento del bienestar social.



## Referencias bibliográficas

- BAMFORD, M.; BLAKSTAD, M.; CLAYDON, S.; PHILLIPS, J.; SANDBROOK, W. y WHITING, V. (2019): *The auto enrolment experience over time Understanding the real impact of contribution increases on behaviours and attitudes*. Nest Insight. Disponible en <https://goo.gl/nB5cGg>
- BOSCA, J. E.; DOMÉNECH, R. y FERRI, J. (2017): «Estructura fiscal, crecimiento económico y bienestar en España»; en *Papeles de Economía Española* (154); pp. 250-264.
- COMISIÓN EUROPEA (2018): «The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)». Institutional Paper No. 79. Disponible en <https://bit.ly/35zeIHG>
- DEVESA, J. E.; DEVESA, M.; DOMÍNGUEZ, I.; ENCINAS, B. y MENEU, R. (2017): «La implantación de un sistema de Cuentas Nocionales en España: efectos sobre el sistema de Seguridad Social». Instituto Santalucía; pp. 1-67. Disponible en <https://goo.gl/yVYyAf>
- DEVESA, E. y DOMÉNECH, R. (2019): «Sostenibilidad y suficiencia. Las cuentas nocionales como mecanismo de disciplina»; en HARCE, J. A., coord.: *Pensiones del futuro*. Instituto Santalucía. Disponible en <http://bit.ly/35px7H3>
- DEVESA, E. y DOMÉNECH, R. (2020): «Pensions, Economic Growth and Welfare in Advanced Economies»; en *Economic Challenges of Pension Systems. A Sustainability and International Management Perspective*. Springer. Disponible en [bit.ly/2R5kQz7](http://bit.ly/2R5kQz7)
- DOMÍNGUEZ, I.; E. DEVESA; DEVESA, M.; ENCINAS, B.; MENEU, R. y NAGORE, A. (2011): *¿Necesitan los futuros jubilados complementar su pensión? Análisis de las reformas necesarias y sus efectos sobre la decisión de los ciudadanos*. Fundación Edad & Vida. Disponible en <https://goo.gl/4Ml5cf>
- INSTITUTO DE ACTUARIOS ESPAÑOLES (2020): «Factor de Equidad Actuarial del Sistema Contributivo de Pensiones de Jubilación Español». Disponible en [bit.ly/2FaD5AA](http://bit.ly/2FaD5AA)
- KONBERG, B.; PALMER, E. y SUNDÉN, A. (2006): «The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present»; en HOLZMANN, R. y PALMER, E., eds.: *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington DC, Banco Mundial; pp. 449-466. Disponible en <https://goo.gl/ssfkpR>
- MORAGA, M., y RAMOS, R. (2020): «Una estimación del rendimiento financiero del Sistema de Pensiones»; en *Boletín Económico* 3/2020. Banco de España. Disponible en [bit.ly/35mKY0y](http://bit.ly/35mKY0y)
- PALMER, E. (2000): *The Swedish pension reform-framework and issues*. Washington DC, Banco Mundial. Disponible en <https://goo.gl/1rGAuH>
- PALMER, E. (2001): «Swedish pension reform: how did it evolve and what does it mean for the future?»; en FELDSTEIN, M. y SIEBERT, H., eds.: *Social Security Pension Reform in Europe*. University of Chicago Press, Chicago. Disponible en <https://goo.gl/uptRS7>





# LAS CONSECUENCIAS DE LOS CAMBIOS TECNOLÓGICOS SOBRE LA REFORMA DE LAS PENSIONES

*Juan F. Jimeno*

Universidad de Alcalá, CEPR e IZA

## Resumen

Avances tecnológicos, derivados del desarrollo de la robótica y la inteligencia artificial, y cambios demográficos, que reducen el peso de la población en edad de trabajar en la población total, van a acelerar tendencias estructurales en la composición sectorial y ocupacional del empleo y a condicionar el crecimiento de la productividad y de los salarios. Este artículo analiza sus consecuencias sobre el sistema de pensiones, destacando efectos sobre el empleo, salarios y su financiación y apuntando elementos a tener en cuenta en el diseño de un nuevo sistema de pensiones adecuado al cambio de escenario macroeconómico y socio-laboral.

## Abstract

*Technological advances stemming from the development of robotics and artificial intelligence, and demographic changes that reduce the proportion of the working age population among the total population will accelerate structural trends in the sectorial and occupational composition of employment and will determine the growth in productivity and salaries. This article analyses the consequences for the pension system, examining the effects on employment, salaries and their funding, and highlighting elements to take into account when designing a new pension system that is adapted to changes in the macro-economic and socio-employment environment.*

## 1. Introducción

Todo sistema de pensiones tiene unas funciones y tiene que estar relacionado con las características del mercado de trabajo al que sirve. Por consiguiente, cuando cambian las circunstancias haciendo que determinados objetivos no sean alcanzables o cuando cambian las oportunidades de empleo que el mercado de trabajo proporciona a lo largo de la vida laboral, resulta necesario reformar el sistema de pensiones para adaptarlo al nuevo escenario. Cambios demográficos y tecnológicos ya en marcha van a cambiar permanentemente el contexto macroeconómico y socio-laboral que condicionará el funcionamiento de los sistemas de pensiones.

Desde que surgieron a finales del siglo XIX y principios del XX los sistemas públicos de pensiones se diseñaron como instrumentos para sustituir rentas laborales y evitar la pobreza durante la vejez, cuando las capacidades para realizar una actividad laboral disminuyen, des-

aparecen o no se consideran apropiadas. Así, esos sistemas se construyeron con dos pilares: i) prestaciones contributivas (en función del historial laboral) para sustituir rentas; y ii) prestaciones universales/asistenciales para proteger a los mayores que no hubieran realizado una actividad laboral significativa y, por tanto, no tuvieran acceso a las pensiones contributivas. Tampoco es sorprendente que esos sistemas se desarrollaran bajo los principios de prestación definida (prestaciones calculadas en función de «la renta laboral regular» a sustituir) y reparto (financiación mediante transferencias intergeneracionales).

Durante la mayor parte del siglo XX estos sistemas de pensiones cumplieron muy eficazmente sus funciones<sup>1</sup>. La pobreza durante la vejez disminuyó considerablemente y los trabajadores que se jubilaban recibían pensiones de cuantías similares a las de los salarios que recibieron durante su vida laboral (en otras palabras, las tasas de sustitución de las pensiones fueron elevadas).

La situación demográfica y socioeconómica favoreció que tales objetivos se cumplieran. Tres hechos resultaron especialmente favorables: i) el dividendo demográfico asociado a un elevado crecimiento de la población en edad de trabajar en relación con la población jubilada; ii) una cierta estabilidad laboral que permitía una alta tasa de empleo y crecimiento salarial estable a lo largo de la vida laboral; y iii) un crecimiento elevado y sostenido de la productividad. Mientras que la estabilidad laboral favorecía el principio de la prestación definida para el cálculo de las pensiones, los crecimientos demográficos y de la productividad permitían que la financiación de elevadas tasas de sustitución de las pensiones mediante el principio de reparto no resultara inviable, ni siquiera gravoso en términos de la potencial pérdida de empleo asociada a la imposición sobre el trabajo (cotizaciones sociales) que las financiaba.

En las últimas décadas se han venido notando tendencias demográficas y económicas no tan favorables a los sistemas de pensiones de reparto con prestación definida. Desde los años sesenta del siglo XX la tasa de natalidad ha disminuido mientras que la longevidad ha seguido, e incluso acentuado, su tendencia creciente. También el crecimiento de la productividad se ha resentido y, desde finales del siglo XX, muestra un comportamiento bastante decepcionante. Así los dos pilares que sostenían la viabilidad de elevadas tasas de sustitución financiadas mediante transferencias intergeneracionales se han vuelto menos sólidos. Finalmente, el mercado de trabajo ha sufrido cambios notables y es menos proclive a historiales laborales estables con crecimientos salariales sostenidos.

A estos cambios bien conocidos y documentados se añaden ahora las consecuencias de una revolución tecnológica basada en la robótica y en la inteligencia artificial que puede tener una naturaleza y unas implicaciones laborales distintas a los cambios tecnológicos observados en el pasado<sup>2</sup>. También la crisis de la covid-19 puede tener consecuencias permanentes sobre el mercado laboral, especialmente acelerando tendencias estructurales en la composición sectorial

<sup>1</sup> Si bien con diferencias importantes entre países. La OCDE publica bianualmente informes (*Pensions at a Glance*: <https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>), que documentan exhaustivamente diferencias internacionales de instrumentos y resultados de los sistemas de pensiones.

<sup>2</sup> Existen abundantes estudios sobre el futuro del trabajo y la disrupción digital. Véase, por ejemplo, RAFAEL DOMÉNECH y JAVIER ANDRÉS (2019): *La era de la disrupción digital. Empleo, desigualdad y bienestar social ante las nuevas tecnologías globales*. Editorial Deusto.

y ocupacional del empleo y afectando al crecimiento de la productividad y de los salarios, al menos durante unos cuantos años<sup>3</sup>. Todo ello configura un escenario muy problemático para los sistemas de pensiones de prestación definida con elevadas tasas de sustitución financiadas mediante transferencias intergeneracionales.

Este artículo analiza estas últimas consecuencias de los nuevos cambios tecnológicos sobre la reforma de los sistemas de pensiones. En primer lugar, se presentan sus principales implicaciones laborales, esto es, sus efectos sobre el empleo y los salarios a lo largo de la vida laboral. En segundo lugar, se discuten las dificultades de financiación de las pensiones que se plantean en el nuevo escenario, incluyendo algunos comentarios sobre la viabilidad de sustituir la imposición del trabajo por imposición sobre el capital y, más en concreto, sobre los robots. Finalmente, se apuntan algunos elementos a tener en cuenta en el diseño de un nuevo sistema de pensiones adecuado al cambio de escenario macroeconómico y socio-laboral.

## 2. La nueva revolución tecnológica y sus implicaciones laborales

Toda innovación tecnológica tiene tres efectos. En primer lugar, aumenta la productividad del trabajo, bien sea mejorando los métodos de producción o bien incorporando nuevos bienes y servicios con valor económico a la producción y al consumo. En definitiva, es este aumento de la productividad lo que sostiene la mejora del nivel de vida, tanto a través del aumento de las rentas (del trabajo y del capital), que permite un mayor consumo de bienes y servicios, como de la disminución del tiempo de trabajo (aumento del ocio). Pero, en segundo lugar, los avances tecnológicos no se producen generalizadamente ni de forma similar en todos los puestos de trabajo, por lo que algunos de ellos dejan de ser viables y algunos trabajadores pierden su empleo. Finalmente, en tercer lugar, aparecen nuevas oportunidades de empleo en nuevos sectores de actividad y ocupaciones que surgen asociadas al desarrollo y a la difusión de las nuevas tecnologías.

Lo que hemos observado hasta ahora es que el progreso tecnológico ha aumentado los salarios y el empleo y ha reducido las horas de trabajo por trabajador. La principal razón es que, aun cuando han desaparecido puestos de trabajo y ocupaciones, el aumento de la productividad y la generación de nuevas oportunidades de empleo han compensado más que sobradamente la sustitución de trabajadores por máquinas en algunos sectores y ocupaciones. Así, la composición sectorial y ocupacional del empleo han cambiado con los avances tecnológicos. La reinserción laboral de los trabajadores desplazados por el progreso tecnológico ha sido difícil y traumática en muchos casos, pero el tiempo e inversiones suficientes y adecuadas en educación y formación profesional han permitido que la tasa de empleo (la ratio *número de ocupados-población en edad de trabajar*) no haya seguido una tendencia de largo plazo descendente sino más bien al contrario.

<sup>3</sup> Véase Juan F. JIMENO (2020): «Pensiones después de la crisis de la covid-19».

En las últimas décadas los cambios en la composición sectorial y ocupacional del empleo han sido muy acusados hasta el punto de causar una «transformación estructural» de la economía. El aumento relativo del empleo en el sector servicios (a costa del de los sectores primario e industrial) ha sido continuado. Indudablemente, los avances tecnológicos (que han desplazado más trabajo en los sectores primario y secundario y han creado más oportunidades de empleo en el sector terciario) están en el origen de dicha transformación. No obstante, desarrollos demográficos (envejecimiento de la población) y laborales (aumento de la participación laboral femenina) explican también cambios en las pautas de consumo de bienes y servicios que han acelerado los cambios sectoriales y ocupacionales del empleo.

Por lo que respecta a la composición ocupacional del empleo, hay otros dos fenómenos que caracterizan la transformación estructural en la que estamos inmersos. Uno es que los cambios tecnológicos han incrementado más la productividad de los trabajadores más cualificados, en tareas no-manuales y abstractas que requieren un elevado nivel educativo. Otro es que, independientemente de la cualificación profesional y del nivel educativo, son las ocupaciones en las que predominan las tareas rutinarias las que han perdido relativamente más empleo, por la capacidad de codificación de tareas y su replicación por las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Ambos han generado lo que se conoce como una «polarización» del empleo, es decir, son las ocupaciones de mayores salarios (no manuales, técnicas, de gestión, etc.) y las de menores salarios (aquellas que proveen de servicios personales no fácilmente codificables ni replicables) las que más empleo han ganado, mientras que la demanda de «trabajos de la clase media» (manuales y no manuales que requieren formación pero con tareas rutinarias fácilmente codificables) han disminuido notablemente<sup>4</sup>.

La revolución de las tecnologías de la información y de la comunicación permitió el almacenamiento y tratamiento instantáneo de información masiva. Transformar esa información en algoritmos que permitan operar a máquinas autónomas sin intervención del trabajo humano era la secuencia natural en el avance tecnológico. Y el desarrollo de la robótica y de la inteligencia artificial es la visualización de dicho avance. La novedad es que su implantación se puede producir no solo en tareas rutinarias, manuales y de baja cualificación, sino que también parece capaz de acometer las tareas no manuales, abstractas y de alta cualificación.

Todo ello puede tener dos consecuencias importantes para el mercado laboral. Una es el menor peso del trabajo en la producción de bienes y servicios, lo que implica una menor participación de los salarios en la renta nacional. Otra es el incremento de la inestabilidad laboral por la mayor rotación de puestos de trabajo causada por la automatización y la reinserción laboral en otro tipo de actividades. Y ambas afectan a los trabajadores a lo largo del ciclo vital y, posiblemente en mayor medida, a trabajadores de edad media-avanzada que tienen menos potencial de recolocación. Es decir, ni el desplazamiento de los trabajadores por la tecnología se limita a los de baja cualificación, ni la inestabilidad laboral y la necesidad de formación se restringe a los trabajadores de menor edad. Como consecuencia, habrá más heterogeneidad en

---

<sup>4</sup> Sin embargo, durante la crisis de la covid-19 son actividades del sector servicios, especialmente aquellas con mayor peso de trabajo poco cualificado, las más afectadas negativamente y donde las pérdidas de empleo registradas han sido más elevadas.

los historiales laborales de las próximas generaciones que se traducirá en una mayor desigualdad de rentas laborales que, con un sistema contributivo de pensiones de prestación definida, se traduce también en mayor desigualdad de renta entre la población jubilada.

Además, los cambios tecnológicos que se vislumbran no solo afectan a la naturaleza del trabajo sino también a las formas de empleo. Por una parte, las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y la digitalización favorecen el trabajo independiente, a distancia y el teletrabajo. Por otra, las empresas tradicionales que dependían del trabajo asalariado han dejado de ser necesarias en muchas transacciones económicas que ahora pueden realizarse a través de las plataformas digitales, en las que el proveedor de bienes y servicios es independiente del intermediario en dichas transacciones<sup>5</sup>. Así, las posibilidades y alcance del trabajo autónomo se han ampliado considerablemente y los sistemas de pensiones tendrán que adaptarse también para ofrecer una cobertura más adecuada a este tipo de empleo.

En este escenario, en el que la automatización/robotización se generaliza en la producción de bienes y servicios, es la aparición de nuevos productos y servicios cuya producción sea intensiva en mano de obra la que permitirá la reinserción laboral de los trabajadores desplazados por los cambios tecnológicos. Para ello es necesario el progreso de la innovación, entendida como la generación de ideas y nuevos productos y servicios con valor económico. Siendo cierto que existe bastante incertidumbre sobre la evolución tecnológica y su impacto sobre el mercado de trabajo, no cabe descartar un escenario en el que el mercado de trabajo no proporcione mayoritariamente los empleos asalariados, permanentes, estables y a tiempo completo que eran la norma cuando los sistemas públicos de pensiones actualmente vigentes sirvieron como una forma eficaz de asegurar el riesgo de longevidad y reducir la pobreza durante la vejez.

Incidentalmente, algunos de estos cambios en la demanda de trabajo y en la composición sectorial y ocupacional del empleo pueden acelerarse como consecuencia de la crisis de la covid-19. Aparte de la paralización de la actividad económica que se ha producido desde sus inicios, se pueden producir alteraciones de largo plazo en las pautas de consumo y en la organización de la producción de bienes y servicios. Así, es probable que la demanda de servicios personales que requieren de proximidad física (ocio, cultura, actividades recreativas, hostelería, etc.) se mantenga deprimida durante algún tiempo. También parece previsible que se acelere el desarrollo de la automatización y la digitalización. Tras las inversiones en teletrabajo realizadas por muchas empresas y trabajadores durante la pandemia y la experiencia acumulada en este episodio, es bastante probable que esta forma de prestación de servicios laborales se generalice, lo que tiene consecuencias sobre el tipo de cualificaciones profesionales y las tareas asignadas a los trabajadores. En definitiva, cabe esperar, al menos en el corto y medio plazo, una disminución de la productividad del trabajo, en la medida en la que la obligatoriedad del distanciamiento social requiere de una reestructuración de la organización del trabajo que hace que determinados bienes y servicios (especialmente los que se proveen en condiciones de proximidad física) sean más costosos de producir. Por otra parte, con la aceleración de la digita-

<sup>5</sup> Véase LUZ RODRÍGUEZ (2019): *Plataformas digitales y mercado de trabajo*. Ministerio de Trabajo.

lización y el teletrabajo, formas de producción de bienes y servicios menos intensivas en trabajo puedan resultar más rentables. Además, junto con otros factores que han empujado a la baja el crecimiento económico, los tipos de interés y la inflación se refuerzan con la incertidumbre causada por la crisis de la covid-19, por la destrucción permanente de tejido productivo que puede causar y por el peso de una elevada deuda (pública y privada) que se estaba reduciendo después de la Gran Recesión (2007-2014) pero que ahora se incrementará significativamente.

Finalmente, cabe destacar que otra tendencia estructural, fundamentalmente de origen demográfico y asociada al bajo crecimiento de la productividad, es la que ha dado lugar a un contexto macroeconómico de «estancamiento secular», esto es, bajo crecimiento económico, con muy bajos tipos de interés y riesgos recurrentes de deflación. Obviamente, un menor crecimiento económico restará recursos para transferir rentas entre generaciones (que es lo que hace fundamentalmente un sistema de pensiones como el nuestro); una deuda elevada también constriñe la capacidad del sistema de pensiones de realizar esas transferencias y tipos de interés más bajos hacen que los rendimientos del ahorro que se pueda acumular para financiar la jubilación sean también menores y que la renta vitalicia que se puede garantizar a partir de un cierto capital acumulado sea igualmente más reducida<sup>6</sup>.

### 3. Las consecuencias de los avances tecnológicos para la financiación de las pensiones

Los cambios laborales asociados a los avances tecnológicos asociados a la robótica y a la inteligencia artificial no solo afectan a las carreras laborales que sirven de referencia para definir los derechos de pensión en los actuales sistemas contributivos. También tienen implicaciones sobre las fuentes de financiación de dichos derechos. En sistemas contributivos y de reparto, la financiación de las pensiones se obtiene a partir de las cotizaciones sociales que pagan los trabajadores de la generación siguiente a la que está jubilada. Obviamente, si la participación de las rentas del trabajo en el PIB disminuyera, los ingresos asociados a dichas cotizaciones sociales también se reducirían, salvo si aumentan suficientemente los tipos impositivos sobre el factor trabajo. Esta presión sobre la financiación de las pensiones se añade a la derivada de la evolución demográfica que está llevando a un incremento muy importante de la tasa de dependencia (la ratio entre la población jubilada y la población en edad de trabajar).

La constatación de que las posibilidades de financiación de las pensiones vía cotizaciones sociales son muy limitadas ha llevado a sugerir que debería utilizarse también la imposición sobre el capital, incluso bajo la forma de impuestos o cotizaciones sociales «pagadas por los robots». Aun sin entrar a discutir los pros y los contras de la imposición sobre el capital en términos generales, conviene hacer algunas precisiones sobre las limitaciones de un «nuevo impuesto sobre los robots».

<sup>6</sup> JIMENO, J. F. (2020): «Sobre las causas y las consecuencias del estancamiento secular»; en *Papeles de Economía Española* (164); pp. 134-146.



El primer problema que se plantea para implantar un nuevo «impuesto o cotización social sobre los robots» es la propia definición de hecho imponible. La caracterización de una máquina como «robot» no es un asunto trivial. Según la Federación Internacional de Robótica (una asociación de empresas vendedoras de «robots» industriales), un robot es «una máquina controlada automáticamente, reprogramable, programable en tres o más ejes para manipulaciones multiusos, que puede estar fija en un lugar o ser móvil en aplicaciones industriales». Aunque esta definición puede resultar operativa para usos estadísticos, es mucho más dudoso que pueda constituir las bases de una norma impositiva que permitiera identificar unidades fiscales sometidas al nuevo impuesto. E incluso cuando tal norma impositiva se implementara, cabría esperar mecanismos de elusión fiscal que limitaran las aplicaciones de los robots para no ser gravados o situaciones ineficientes y discriminatorias en las que unos «robots» fueran gravados y otros similares no lo fueran en función, no de su naturaleza intrínseca sino de cómo se incorporaran al proceso productivo.

En segundo lugar, en la naturaleza intrínseca de los bienes de capital y, consecuentemente en la de los robots, hay que tener en cuenta la movilidad. Un problema perenne en la imposición sobre el capital es la competencia internacional que produce «carreras a la baja» para atraer actividad productiva. En el caso de los robots ese problema se acentúa en la medida en que son bienes de equipo más fácilmente transportables a otras circunscripciones fiscales. La tan necesaria coordinación internacional en la imposición sobre el capital que tan lentamente ha avanzado hasta ahora sería aún más necesaria en un mundo con impuestos y cotizaciones sociales sobre los robots. Por otra parte, las cotizaciones sociales son instrumentos impositivos estrechamente vinculados a programas contributivos de protección social (prestaciones en función de aportaciones). Cómo asignar las cotizaciones sociales de los robots entre los trabajadores, unos beneficiados por los robots, otros perjudicados, tampoco es un asunto baladí.

Finalmente está la cuestión de si, obviando su viabilidad, tal innovación impositiva sería deseable por razones de eficiencia económica. Aparte de las necesidades de financiación, una justificación de la imposición sobre los robots es ralentizar la sustitución de trabajo por máquinas en la producción de bienes y servicios. Esta justificación se basa en dos premisas, una es que hay trabajadores cuya cualificación profesional no les permite acceder a un nuevo empleo tras ser desplazados de su puesto de trabajo y que tampoco pueden formarse para ello. Otra es que es posible identificar cada tipo de robot y sus efectos sobre la empleabilidad de distintos tipos de trabajadores. Ambas premisas, aunque útiles para iniciar el análisis teórico de la cuestión relativa a la eficiencia de la imposición sobre los robots, no parecen muy adecuadas para fundamentar orientaciones útiles de política económica.

En definitiva, por lo que respecta a la financiación del sistema de pensiones, las consecuencias de los cambios tecnológicos no parecen muy halagüeñas. Por una parte, si reducen el peso del trabajo en la producción y, por tanto, la participación de los salarios en la renta nacional, implican una menor base recaudatoria para la financiación de pensiones contributivas. Por otra, las alternativas de financiación mediante imposición, tradicional o innovadora, sobre el capital no parecen viables sin una reformulación global de dicha imposición construida

sobre la coordinación internacional. Consecuentemente, para garantizar la financiación de unas pensiones suficientes habría que recurrir a impuestos generales (no solo a cotizaciones sociales) lo que lleva aparejado la sustitución de prestaciones contributivas por otras de carácter universal o asistencial.

## 4. Implicaciones para la reforma de las pensiones

Durante las últimas décadas se ha insistido persistentemente en la necesidad de reformar los sistemas tradicionales de pensiones basados en los principios de reparto y de prestación definida. El origen de tal necesidad era fundamentalmente de naturaleza demográfica. Con la disminución permanente de la fecundidad, el aumento de la longevidad y la llegada de los *baby-boomers* (la generación nacida en los 1950 y 1960) a la jubilación, resulta que los sistemas de pensiones de reparto no pueden garantizar las mismas tasas de sustitución de las pensiones que ofrecieron en el pasado.

Algunas expectativas optimistas sobre la posibilidad de restaurar el equilibrio financiero de estos sistemas de pensiones apelaban a un mayor crecimiento de la productividad. Con ella, la base fiscal para la financiación de las pensiones (los rendimientos salariales del trabajo) pueden crecer para hacer frente al aumento del gasto en pensiones derivado de la evolución demográfica. Sin embargo, estas expectativas nunca estuvieron bien fundadas por tres razones.

La primera es que el crecimiento de la productividad necesario para compensar por el impacto del declive demográfico en la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones es muy elevado, muy superior al que parece alcanzable. Entre la panoplia de proyecciones de gasto en pensiones realizadas por muchas instituciones económicas no se encuentra ninguna en la que el crecimiento de la productividad pueda compensar completamente las consecuencias de los cambios demográficos sobre la situación financiera de los sistemas de pensiones.

La segunda es que, de hecho, durante las dos últimas décadas y a pesar de los avances tecnológicos derivados de la digitalización, la tasa de crecimiento de la productividad ha disminuido significativamente, lastrada por la disminución de la inversión, la transformación estructural con aumentos del peso relativo del sector servicios y la menor eficiencia en innovación tecnológica.

Finalmente, aunque las perspectivas de crecimiento de la productividad mejoran con los desarrollos de la robótica y la inteligencia artificial, sus efectos sobre el mercado laboral pueden ser diferentes a lo observado en el pasado, por las razones ya comentadas en el apartado 2. De materializarse este nuevo escenario, la aceleración de la productividad puede ir asociada a una pérdida de peso del trabajo en la producción, al contrario de lo ocurrido en épocas pasadas. Así, una reforma del sistema de pensiones que restaure el equilibrio financiero del pilar contributivo y que garantice unas pensiones suficientes a toda la población se hace todavía más ineludible y complicada de lo que ya era.

Cómo conseguir ambos objetivos (sostenibilidad financiera y suficiencia de las pensiones) ha sido objeto de mucho debate, pero sigue sin vislumbrarse un plan de actuación acorde con los graves problemas a los que nos enfrentamos. En estos momentos, se han reanudado las discusiones en la Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo y el Gobierno se ha comprometido a no legislar en esta materia hasta que no se alcance el consenso entre todos los grupos parlamentarios sobre las líneas de esa reforma. En principio, parece que se trata de construir dicho consenso sobre cuatro pilares:

1. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones mediante la aprobación de una fórmula que reemplace el índice de revalorización de las pensiones (IRP) introducido en la reforma de 2013 que condicionaba el crecimiento nominal de las pensiones en vigor en función de la situación financiera de la Seguridad Social.
2. Trasladar a los Presupuestos Generales del Estado aquellos gastos considerados al margen del sistema de prestaciones contributivas de la Seguridad Social (los llamados «gastos impropios» derivados de políticas de empleo y complementos y prestaciones de la Seguridad Social con motivación asistencial) para que sean financiados con impuestos y no con cotizaciones sociales.
3. Retrasar la edad efectiva de jubilación para aproximarla a la edad legal (que a partir de 2027 sería de 67 años para carreras de cotización inferiores a 38 años y 6 meses, 65 años para las de más de dicha duración) mediante mayores incentivos al retraso de la jubilación y penalizaciones a las jubilaciones anticipadas.
4. Mayor desarrollo de un sistema voluntario de previsión para la jubilación basado en la capitalización del ahorro con un mayor peso de los planes de pensiones colectivos (de empresas).

Ninguna de estas cuatro líneas de actuación reacciona frente a las consecuencias de los avances tecnológicos sobre el mercado laboral y la financiación de las pensiones comentadas más arriba en los apartados 2 y 3. La revalorización automática de las pensiones con la inflación básicamente implica que se excluye a la generación actual de pensionistas de los ajustes necesarios para restaurar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Trasladar los «gastos impropios» de la Seguridad Social significa básicamente que parte de las cotizaciones sociales por desempleo (que ahora recibe el SEPE) pasen a engrosar los ingresos de la Seguridad Social, es decir, un incremento del tipo efectivo de las cotizaciones sociales destinadas a financiar las pensiones. El retraso de la edad efectiva de jubilación, siendo una medida necesaria y recomendable para afrontar tanto las consecuencias del cambio demográfico como las de los avances tecnológicos, tiene un impacto limitado sobre el equilibrio financiero del sistema de pensiones, sobre todo si se trata de conseguir vía incentivos al retraso de la edad de jubilación y no tanto con penalizaciones a las jubilaciones anticipadas. Y, finalmente, aun reconociendo que también es necesario promover el ahorro para la jubilación, la constitución de planes de pensiones de capitalización ni resuelve los problemas de financiación del sistema público de

pensiones ni ayuda en gran medida a constituir una renta suficiente para la vejez en un contexto de bajo crecimiento y muy reducidos tipos de interés, especialmente en el caso de los trabajadores de menor nivel de renta.

En definitiva, tanto por razones demográficas como tecnológicas, cabe plantearse una reforma más profunda y radical del sistema de pensiones. Para ello resultan cruciales dos decisiones de naturaleza política (que no técnica-económica). En primer lugar, se trata de diseñar qué peso relativo han de tener las prestaciones contributivas frente a las universales/asistenciales en la sustitución de rentas laborales y en la lucha contra la pobreza en la vejez. Otra es qué tasa de sustitución han de ofrecer las prestaciones contributivas y qué límites mínimo y máximo se establecen a dichas prestaciones.

El análisis económico de las consecuencias de los avances tecnológicos sugiere que necesariamente el peso de las prestaciones contributivas debe disminuir mientras que debería aumentar el papel de las prestaciones universales/asistenciales (especialmente si se parte de una situación, como la española, en la que el sistema público español de pensiones es insuficiente en su pilar asistencial y excesivamente generoso en su pilar contributivo). También sugiere que los sistemas de pensiones de prestación definida, que no resultan muy adecuados cuando los historiales laborales son muy heterogéneos y volátiles, deberían ser sustituidos por sistemas de contribución definida en los que las aportaciones al sistema durante la vida laboral y la esperanza de vida en el momento de la jubilación determinen la cuantía de la pensión a recibir. En este sentido, los sistemas de pensiones basados en *cuentas nocionales de contribución definida* (el ejemplo más paradigmático es el sueco) consiguen de una forma transparente y con los incentivos a la participación laboral adecuados los dos objetivos de toda reforma (sostenibilidad financiera y suficiencia de las pensiones) sin necesidad de decisiones discrecionales cada cierto tiempo que, por razones de economía política y dada la situación demográfica y socioeconómica, serán cada vez más complejas.



# ASEGURAR LA «GRAN EDAD»<sup>1</sup>

José A. Herce

Doctor en Economía, socio fundador de LoRIS

## Resumen

Ante el creciente aumento de la esperanza de vida tanto la Seguridad Social como la industria de las pensiones se enfrentan a problemas que, teniendo soluciones básicas al alcance de la mano, carecen de viabilidad debido a una resistencia al cambio mezcla de lentitud institucional y apego cultural a los moldes cuyas junturas estallan bajo la presión del alargamiento de la vida. Se propone un diseño de las pensiones susceptible de facilitar el cambio necesario para que el avance de la esperanza de vida sea compatible con pensiones suficientes y sostenibles. La clave del cambio es aceptar que los 65 años ya no representan lo que hace más de un siglo hubiéramos denominado «la gran edad» que la Seguridad Social debería asegurar.

## Abstract

*As life expectancy increases, both Social Security and the pensions industry are facing problems that, while having basic solutions at hand, cannot be easily solved. This is due to resistance to change from slow institutional change and even greater cultural reluctance to change molds that are exploding under this demographic pressure. A new pension design is proposed that could make life extension compatible with adequate and sustainable pensions. The key to change is to accept that 65 years today is not any more an adequate proxy for what more than one century ago was considered to be a «grand age» that Social Security should ensure.*

## 1. La «gran edad» nos supera

Hace décadas que damos por supuesto que la «tercera edad» son o los 65 años o alguna otra edad en su vecindad a la que los trabajadores dejan de trabajar para jubilarse y/o los ciudadanos deben ya recibir una consideración especial al pasar a una categoría, digamos, sénior. Los grandes *retailers*, las compañías de transporte urbano e interurbano, los museos o promotores de actividades de ocio y muchas otras entidades y organizaciones han diseñado ofertas y rebajas en los precios de sus productos o servicios para las personas de esas edades o mayores. Cada vez es mayor la convicción de que «los mayores», a veces, distinguidos como grupo con horribles apelativos, constituyen un filón económico como si de repente se hubiesen

<sup>1</sup> Este artículo es el resumen de una línea de investigación que se inicia formalmente en 2014, pero que arranca, al menos, una década antes en la que fue tomando cuerpo la idea básica que subyace al trabajo posterior: la de reinventar la Seguridad Social mediante un sistema mixto secuencial (*two-steps*) de pensiones centrado en el aseguramiento de la «gran edad», algo que la Seguridad Social, nacida en la Alemania de 1880, buscaba en sus orígenes. Las principales referencias a esta línea de investigación se citan en el presente artículo. Quiero agradecer la valiosa y decisiva colaboración de Francisco del Olmo y de Inmaculada Domínguez Fabián durante esta etapa, y gracias a quienes hemos podido asegurar el «desarrollo mínimo viable» de esta idea.

puesto a consumir y que en torno a ellos gira el futuro de la economía, como si no hubiesen sido siempre parte más o menos numerosa del mercado general de bienes y servicios.

Pero no hay una definición científica de qué es la «tercera edad». Y la prueba más evidente de que tal definición no existe es que ya se han acuñado expresiones tan absurdas como «cuarta edad» y otras, aún menos científicas que la primera. Se considera, sin embargo, que la expresión «tercera edad», de uso extendidísimo, sin embargo, refleja un estatus individual (o de un colectivo), de naturaleza *antropo-social*, justificado y, en general, bien abordado por las ciencias naturales y sociales que se ocupan de estas cuestiones: la geriatría, la gerontología y la sociología<sup>2</sup>.

La expresión que nos ocupa tiene un gran inconveniente. El incesante avance en la esperanza de vida y la correspondiente mejora en el estado de salud de los individuos (a esas edades, desde luego) hacen cada vez más difícil asociar a las personas de entre 60 y 65 años la condición de mayores y, por otra parte, las personas de edades más avanzadas que esas revisten características que, definitivamente, requieren de una identificación inequívoca en términos operativos y también a los efectos de una adecuada comprensión científica de un grupo social cada vez más numeroso y relevante. Definitivamente, al menos para quien suscribe, las expresiones «cuarta edad» (quién sabe si «quinta edad» está ya en el tintero) y similares, son todavía más inexactas que la que les precede.

El cuadro siguiente muestra bien elocuentemente la inexactitud de lo que pretende reflejar la idea de la tercera edad, al tiempo que sugiere una adaptación inmediata de la terminología, aunque no exacta, para preservar lo que durante décadas hemos querido decir al hablar de la «tercera edad», algo que, obviamente, se desdibuja con el tiempo.

### Edad equivalente hoy a los 65 años de 1900\*

	Edad a la que sobrevive el 26,18 % de una generación		Edad a la que la esperanza de vida es de 9,1 años	
	1900	2017	1900	2017
Hombre	65 años	89 años	65 años	79 años
Mujeres	65 años	93 años	65 años	82 años
Ambos sexos	65 años	91 años	65 años	81 años

\* En 1900, a los 65 años sobrevivía el 26,18 % de una generación y la esperanza de vida era de 9,1 años (unisex). Edad redondeada al entero más próximo.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

<sup>2</sup> Véase la entrada de «Tercera edad» en Wikipedia: [https://es.wikipedia.org/wiki/Tercera\\_edad](https://es.wikipedia.org/wiki/Tercera_edad).

En efecto ¿es la «tercera edad» de 1900, digamos los 65 años, la misma que en la actualidad? Hoy, como reflejan inexorablemente las tablas de mortalidad históricas y actuales oficiales (INE), la edad equivalente a los 65 años de 1900 se sitúa entre los 81 y 91, según la (bio) métrica adoptada.

La edad cronológica es determinante en la vida de los individuos, especialmente en el ámbito administrativo. Puede que en exceso. En efecto, es con ese baremo con el que se marcan hitos vitales tan relevantes como la mayoría de edad o la obtención del estatus de pensionista de jubilación. Sin embargo, no es la edad puramente la que determina la madurez de un individuo, ni su capacidad (o deseo) para seguir trabajando. Es decir, que la edad cronológica no es la única referencia a tener en cuenta en muchas otras dimensiones, incluida la propiamente administrativa.

Chuliá (2019) habla de una «edad social», es decir, de la edad que la sociedad, en un marco de sorprendente rigidez, determina ser la «adecuada» para que el individuo asuma uno u otro rol en el marco general de interacciones sociales. Por ejemplo, si la sociedad percibe que no se puede elevar la edad de jubilación por encima de los 65 años, esta percepción dominará el panorama social y, su derivada, el panorama electoral y político de manera autorreforzada. Rodríguez-Pardo (2019), por su parte, argumenta convincentemente que existe una «edad biológica» específica para cada individuo que determina en el plano individual algo parecido a la condición que pretende el concepto de «gran edad» que introduciré a continuación. Es decir, tantas edades (biológicas) como individuos.

En mi opinión, solo hay una manera de abarcar toda esta diversidad etaria, bien justificada en general. El cuadro anterior muestra a las claras el concepto de «edad biométrica» colectiva, basada en los datos biométricos referidos a la longevidad del individuo representativo. Propongo que se le rebautice como una «gran edad» que, además, es móvil, no fija como la barrera de los 65 años, que he «normalizado» a la «gran edad» de 1900, y que ahí queda cuando las métricas que la caracterizaban a principios del siglo XX, en España, se han visto superadas con creces más de un siglo después.

En otras palabras, si un individuo representativo de hoy, con 9,1 años de vida restante esperada (esperanza de vida) a una edad de 81 años, o que pertenece al 26,18 % de supervivientes de una cohorte que nació alrededor de 1927, con una edad hoy de 91 años, exhibe una biometría de longevidad similar a una persona de 65 años en 1900, entonces, hoy, la «gran edad» debería estar situada entre los 81 y los 91 años. Unos 21 (cálculo ilustrativo) años por encima de la edad en la que se situaba aquella divisoria hace 120 años, o un avance del 32,3 % en el periodo (tasa compuesta anual del 0,234 %). Según esta estimación y a este ritmo, en 2050, la gran edad habrá pasado a ser de 92,2 años.

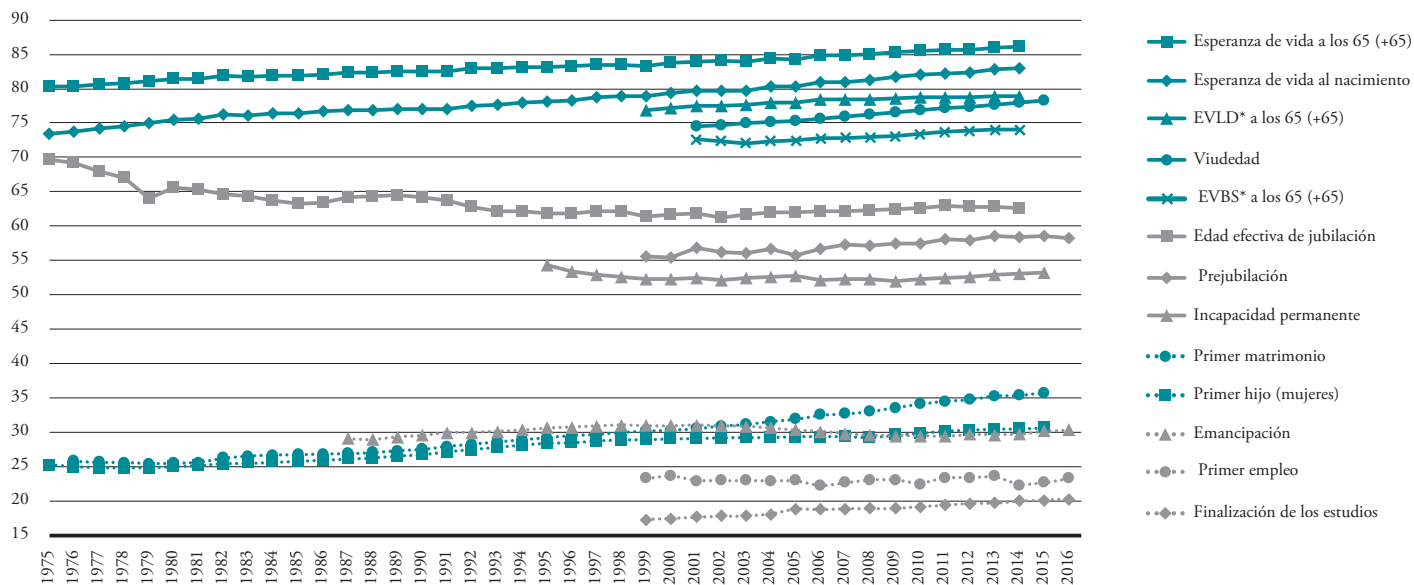
Bien, creo que tenemos, al menos, un problema si estas tendencias etarias se revelasen con arreglo a estas estimaciones. Uno de los pensamientos que inmediatamente asaltarán al lector despreocupado es que, si en 1900, los 65 años eran la edad de jubilación, hoy, por una simple traslación del concepto, la edad de jubilación debería situarse entre esos 81 y 91 años,

con apenas margen para disfrutar de tal condición de jubilado para quienes llegasen a cumplir esa edad y, especialmente grave lo que sigue, reduciéndose estos que llegan a cumplirla a una cuarta parte de la cohorte a la que pertenecen.

Obviamente, nada más lejos de lo anterior. Lo que la reflexión precedente muestra que hemos acumulado un considerable retraso en responder a una tendencia incesante al aumento de la esperanza de vida en el plano de la adaptación de nuestros sistemas de pensiones, aun cuando hemos respondido puntualmente a otras implicaciones de este aumento de la esperanza de vida.

Así, tal y como la teoría del capital humano permite predecir, cuando la esperanza de vida aumenta de manera generalizada, aumentan los años de escolarización y el periodo de escolarización obligatorio. También se retrasan (para el agente representativo, con perdón de la heterogeneidad) decisiones de ciclo vital tan importantes como el acceso al primer empleo, la emancipación de los jóvenes y la formación del primer hogar. Incluso la llegada del primer hijo. Por otra parte, acontecimientos tan relevantes como la incapacidad permanente, la viudedad o la aparición generalizada de problemas de salud o discapacidad intervienen a edades cada vez más tardías acompañadas al ritmo de avance de la esperanza de vida, como se muestra en el gráfico siguiente.

### Hitos del ciclo vital en España



### Edad media a la que ocurren

\* EVLD: esperanza de vida libre de discapacidad; EVBS: esperanza de vida en buena salud.

Fuente: actualizado a partir de HERCE y DEL OLMO (2014).



En medio de esta adaptación, mitad institucional (educación obligatoria o sistema sanitario universal, por ejemplo) y mitad individual (estilos de vida), con un poderoso impacto social, destaca la resistencia a la adaptación de la edad de jubilación, lo que viene abriendo una brecha creciente entre la edad de jubilación y la esperanza de vida a esa misma edad, desde los 9,1 años en 1900 a los más de 20 en la actualidad.

Así pues ¿qué es la «gran edad»? Es obviamente, a tenor de lo anterior, un concepto dinámico cuya entidad cuantitativa, sin embargo, es esquivada, y no menos que su entidad cualitativa. No puede ser una simple media móvil de las cada vez más numerosas categorías etarias que las instituciones, la sociedad o cada uno de nosotros percibimos, más o menos basados en una evidencia científica cada vez más indicativa de que la longevidad tendrá desarrollos futuros espectaculares.

Estamos, en mi opinión, ante un fenómeno que deberá ser mejor caracterizado, sin duda, pero que es inescapable: los 65 años ya no son representativos del fenómeno que esta divisoria etaria ha venido representando desde hace más de un siglo. Y, si alguna edad, a la que podríamos denominar la «gran edad», representa hoy (y en el futuro) ese tránsito del individuo (representativo) desde la plena actividad productiva hasta el cese de esta, esta edad sería, o debería ser, cambiante con la dinámica de la esperanza de vida, no rígida e inflexible como ha venido siéndolo desde que se inventó la Seguridad Social.

En mi opinión, la principal «reinención» que la decisiva institución de la Seguridad Social necesita consiste lisa y llanamente, aparte de miles otros ajustes secundarios, en la indicación de la edad de jubilación con la esperanza de vida. De forma que la Seguridad Social pueda seguir cumpliendo la función para la que nació: asegurar la gran edad.

Ya he argumentado antes acerca de lo irrealista e innecesario de ubicar la edad de jubilación en el paralelismo biométrico antes señalado, que llevaría a situar los 65 años de 1900 en los 81-91 actuales. De ninguna manera esto sería aceptable, pues nadie desea recrear las políticas sociales de hace más de un siglo. Y menos aún en un momento axial de disrupción productiva a causa de la revolución digital, tan intensa como la que sufría la sociedad finisecular de los años ochenta del siglo XIX.

Y, por si fuera poco, seguimos teniendo el problema básico, difícilmente resoluble, del aseguramiento contra el riesgo de longevidad. Problema esquivo donde los haya.

## 2. La mutualización del riesgo de longevidad

En las anteriores condiciones, no solamente de avance incesante de la longevidad, sino el anuncio de un potencial *big bang* de la esperanza de vida (De Grey, 2004)<sup>3</sup>, pone a este fenómeno, cuando se habla de pensiones, muy por delante de otros fenómenos demográficos de los que, sin embargo, se viene hablando desde hace años como mucho más relevantes. Este es el caso de la natalidad y la inmigración. Ni de lejos, estos últimos tienen el potencial de distorsionar el balance vital y social de las pensiones (cualquier esquema de pensiones) como es el caso de la longevidad (Herce, 2017).

Sobrevivir a tus ahorros, careciendo de otras rentas, significa la pobreza. De ahí la mejor solución jamás inventada para evitarlo: las rentas vitalicias. La Seguridad Social ofrece rentas vitalicias desde que se inventó. Los pensionistas de la Seguridad Social, por lo tanto, en todos los países, reciben prestaciones que les permiten vivir más o menos dignamente hasta su fallecimiento. La Seguridad Social realiza un aseguramiento general de la longevidad justo en ese sentido, haciendo descansar sobre las espaldas de los elementos activos de la sociedad la financiación de las pensiones. Las fórmulas sobre las que basa el reconocimiento de las pensiones en la Seguridad Social, sin embargo, suelen estar muy alejadas de las técnicas actuariales y aseguradoras practicadas por la industria de las pensiones en todo el mundo y, por cierto, mucho antes de que apareciesen los esquemas de pensiones públicas.

Asegurar el riesgo de longevidad, es decir, traspasar a terceros, a cambio de una prima, la seguridad de recibir una renta hasta el momento incierto del fallecimiento es un asunto aparentemente sencillo. En condiciones en las que la esperanza de vida (probabilidad media de muerte) de un colectivo permanece estable en el tiempo, el aseguramiento consiste en la simple compensación (*pooling*) del riesgo de fallecimiento, de forma que los individuos menos longevos subvencionan a los más longevos. Sabemos que todo el mundo (por ahora) fallece, y podemos caracterizar con cierta precisión la duración de la vida media de un colectivo suficientemente grande. Por lo tanto, podemos mutualizar el riesgo de fallecimiento en diversas dimensiones.

En el caso de las pensiones, dada una edad uniforme de jubilación, o cualquier otra edad desde la cual una cohorte de trabajadores pasa a depender de sus ahorros más que de sus salarios, a partir de una masa de ahorros (o cotizaciones) previsionales, deben fluir corrientes de rentas para todos los asegurados, proporcionales a la contribución de cada uno a la masa de ahorro, y que duren toda la vida, sea cuan larga sea esta en cada uno de los casos individuales. Desde el punto de vista financiero, el cálculo actuarial debe calibrar el riesgo de un seguro de rentas vitalicias de forma que la cohorte tenga rentas vitalicias aseguradas y la compañía proveedora de las mismas pueda hacer el casamiento de activos y pasivos contingentes (a la probabilidad estimada de fallecimiento de los asegurados) afrontando, además, sus costes de funcionamiento en un entorno de mercados competitivos y respetando estrictas regulaciones de solvencia.

<sup>3</sup> La referencia citada, a Aubrey De Grey, biomédico y gerontólogo angloamericano, es la publicación ya clásica en la que mencionaba la posibilidad de vivir 1.000 años cuando escribía: «*Quantitatively, what this means is that if a 10 % per year decline of mortality rates at all ages is achieved and sustained indefinitely, then the first 1000-year-old is probably only 5–10 years younger than the first 150-year-old.*»

Esta solución es solo aparentemente sencilla. Hay varios aspectos determinantes en el correspondiente cálculo actuarial que limitan severamente el alcance de las rentas vitalicias: (i) la esperanza de vida crece y no es posible asegurar bajo qué ley estadística, lo que hace más cara su provisión (en ausencia de una adaptación de la edad a partir de la cual se perciben las rentas vitalicias), (ii) el denominado «rompecabezas de las rentas vitalicias».

Mención aparte merece el «rompecabezas de las rentas vitalicias» (*annuity puzzle*)<sup>4</sup>. La pregunta es: ¿por qué, siendo tan buena solución, se venden tan pocas rentas vitalicias? La principal razón estriba en que, no siendo obligatorio adquirirlas (las rentas vitalicias de la Seguridad Social son obligatorias), *ex ante*, nadie está dispuesto a que «se pierdan» sus ahorros si fallece al año de haber adquirido una renta vitalicia prevista para una esperanza de vida de 20 años. De la misma manera que todo el mundo estaría dispuesto a pagar por una renta vitalicia basada en una esperanza de vida de 20 años si supiese que iba a vivir 40 años.

Esto puede parecer trivial, pero en presencia de este sesgo no es posible que el mercado de rentas vitalicias se generalice. Si, de alguna manera, cada individuo puede intuir su esperanza de vida, el mercado de rentas vitalicias generará una selección adversa que hará muy arriesgada la operación del asegurador, quien se cubrirá subiendo la prima del seguro y, de esta forma, se alimentará un bucle de fuerte limitación del mercado.

Las anteriores condiciones no afectan, en principio a las rentas vitalicias que ofrece la Seguridad Social. Por el contrario, estas presentan otro tipo de problemas no menores, como son: (i) la desproporción entre el valor presente de las prestaciones y el valor presente de las cotizaciones (primas forzosas del seguro) a favor de las primeras, lo que implica no sostenibilidad del sistema; y (ii) la dificultad de lograr el casamiento de flujos (la Seguridad Social no acumula activos, por lo general, pero posee enormes pasivos contingentes) cada ejercicio si las cohortes de cotizantes son menos numerosas que las de pensionistas (método del reparto).

En suma, la longevidad es un riesgo asegurable, pero a un coste elevado y creciente si la esperanza de vida aumenta y con ella el periodo de supervivencia a la jubilación a cubrir, ya que, si bien la mutualización del riesgo individual de fallecimiento es factible en todo momento, el avance de la edad media a la que este se produce para cada cohorte sucesiva introduce incertidumbre adicional al cálculo actuarial. Eso, en el caso de que las tablas de mortalidad al uso calibren adecuadamente los momentos relevantes de la distribución de la mortalidad (Ayuso *et al.*, 2018).

<sup>4</sup> Véase <https://www.annuity.org/annuities/annuity-puzzle/>

### 3. Soluciones financieras y actuariales para las pensiones ante una longevidad creciente

Las claves, pues, para la determinación de pensiones (públicas o privadas) sostenibles y suficientes para todos en un marco de creciente longevidad son la disponibilidad de ahorros previsionales y/o derechos adecuadamente provisionados y, especialmente, algún tipo de adaptación de la edad (o tramo etario, en caso de un *phase out-and-in*) que separa la fase de acumulación de tales derechos de la fase de desacumulación hasta el fallecimiento.

En esta sección se sintetizan las características de un esquema mixto de pensiones desarrollado con más detalle formal y actuarial en Herce y Del Olmo (2014) y Domínguez-Fabián *et al.* (2018) que utiliza una variante de la «gran edad» desarrollada en la Sección 1. Su esencia es un sistema mixto de pensiones en el que los esquemas de reparto (la Seguridad Social) y capitalización (pensiones ocupacionales) no se superponen, sino que se suceden en el tiempo. Este sistema, que denominamos «Sistema Mixto en Dos Etapas» (*2-Steps Mixed Pension System*) posee las siguientes características básicas:

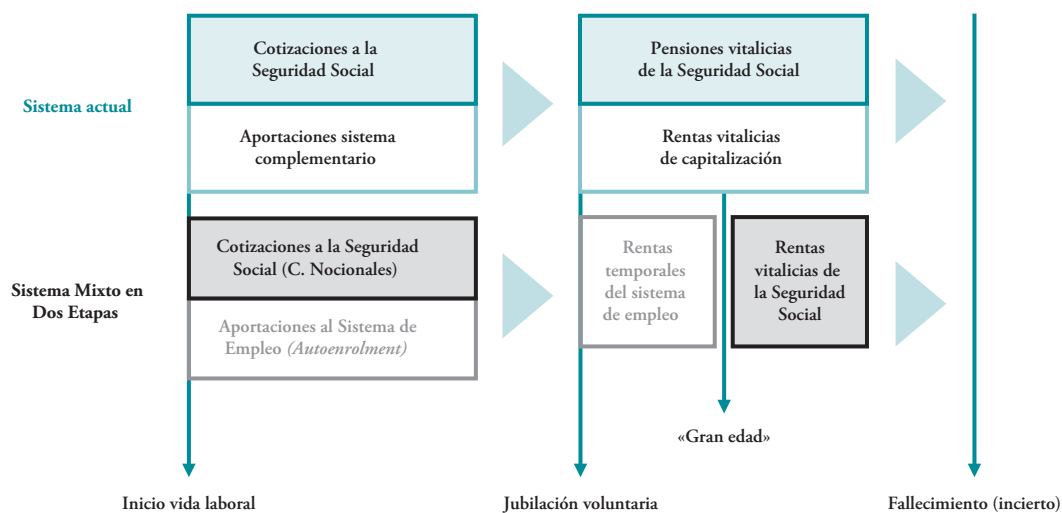
- El trabajador aporta tanto a la Seguridad Social (de cuentas individuales nocionales de jubilación, Pilar I) como a un esquema de empleo obligatorio (*autoenrolment*) durante su vida laboral (Pilar II).
- El trabajador decide cuándo abandona (total o parcialmente) la actividad laboral dentro de un tramo amplio de edades y comienza a percibir una renta temporal del sistema de empleo.
- Posteriormente, a una determinada «gran edad» se inicia el pago de una renta vitalicia de la Seguridad Social y finaliza el pago de la renta temporal.

Junto a estas, pueden darse otras a determinar voluntariamente por parte del trabajador, a la vista de sus costes y beneficios establecidos *ex ante*:

- El trabajador puede decidir no abandonar la actividad laboral una vez alcanzado el tramo vital en el que comienza a percibir la renta temporal de su plan de empleo
- Decisión que puede mantener una vez alcanzada la «gran edad» y el inicio de la percepción de la renta vitalicia de la Seguridad Social, con plena compatibilidad.
- El trabajador es libre de contratar, a título individual, cualesquiera otras rentas temporales o vitalicias complementarias a su pensión de la Seguridad Social, fiscalmente calificadas, si dispone de ahorros adicionales (Pilar III).

Este esquema se representa en el diagrama adjunto:

### Sistema Mixto de Pensiones en Dos Etapas



Fuente: basado en DOMÍNGUEZ-FABIÁN et al. (2018).

Bajo este esquema se reconcilian algunos de los principales problemas actuales de los sistemas de pensiones, sean estos públicos o privados.

En primer lugar, se recuperan las reglas actuariales de la Seguridad Social y se ajustan sus parámetros y automatismos para que el avance de la esperanza de vida no suponga la no sostenibilidad de sus pensiones. La suficiencia de estas queda mejor protegida porque el periodo durante el cual intervienen estas prestaciones se acorta considerablemente (piénsese en una «gran edad» que, tras un periodo de transición podría establecerse en los 75 años, *vid. infra*). Por otra parte, los trabajadores tienen dentro de cada esquema una mayor posibilidad de adaptar flexiblemente su proceso de jubilación. En tercer lugar, las pensiones ocupacionales, al ser rentas temporales, evitarían caer en el problema del rompecabezas antes comentado al no tener que hacer frente al aseguramiento de la longevidad extrema, que es lo que verdaderamente encarece las rentas vitalicias. Las temporales, incluso aseguradas, son bastante más baratas.

## Referencias bibliográficas

- AYUSO, M.; BRAVO, J. y HOLZMANN, R. (2018): «Getting Life Expectancy Estimates Right for Pension Policy: Period versus Cohort Approach». BBVA-Mi Jubilación Working Paper N° 23/2018. Disponible en <https://www.jubilaciondefuturo.es/recursos/doc/pensiones/20160516/en/informe-23-foro-de-expertos-eng-calculo-de-la-esperanza-de-vida.pdf>
- CHULIÁ, E. (2019): «La ‘edad social de jubilación’ y su tenaz resistencia. A propósito de la gestión social de la edad»; en *Ekonomiaz* (96). Disponible en <https://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?idpubl=92&registro=15>.
- DE GREY, A. (2004): «Escape Velocity: Why the Prospect of Extreme Human Life Extension Matters Now»; en *PLoS Biology* 2(6). Disponible en <https://doi.org/10.1371/journal.pbio.0020187>
- DOMÍNGUEZ-FABIÁN, I.; DEVOLDER, P.; DEL OLMO GARCÍA, F. y HERCE, J. A. (2018): «A Two-Step Mixed Pension System: How to Reinvent Social Security with the Help of Notional Accounts and Term Annuities»; en *Retirement Management Journal* (7, 1); pp. 31-40. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=3391302>
- HERCE, J. A. (2017): «Longevity and the ‘grey boom’. Manna is raining and (almost) nobody seems to realize it. Demographics (and pensions) as I see them today and tell my friends». BBVA-Mi Jubilación Working Paper N° 10/2017. Disponible en <https://www.jubilaciondefuturo.es/recursos/doc/pensiones/20160516/en/longevity-and-the-grey-boom.pdf>
- HERCE, J. A. y DEL OLMO, F. (2014): «Reinventar la Seguridad Social asegurando la Gran Edad»; en HERCE, J. A., coord.: *Pensiones, una reforma medular*. Madrid, Fundación de Estudios Financieros y Círculo de Empresarios. Disponible en [https://www.ieaf.es/?option=com\\_k2&view=item&id=273:estudio-pensiones-una-reforma-medular&Itemid=145](https://www.ieaf.es/?option=com_k2&view=item&id=273:estudio-pensiones-una-reforma-medular&Itemid=145)
- RODRÍGUEZ-PARDO, J. M. (2019): «La deriva de la longevidad»; en *Ekonomiaz* (96). Disponible en <https://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?idpubl=92&registro=7>



# JUBILACIÓN ACTIVA

*Sergi Jiménez Martín*  
UPF, Barcelona GSE y FEDEA

## Resumen

En este artículo revisamos la regulación internacional sobre compatibilidad y también sobre retraso del cobro de la pensión más allá de la edad normal, para posteriormente analizar los determinantes de la decisión de compatibilizar pensión y trabajo en una muestra de países presentes en el *Survey of Health, Aging, Retirement in Europe* (SHARE). Encontramos que el grado de compatibilización aumenta con un test de ingresos menor (un menor impuesto a la pensión durante la compatibilización) o, dicho de otra forma, con la compatibilidad plena, es mayor para los más educados y los que tienen mejor salud. Finalmente, terminamos con una breve reflexión para el caso español proponiéndose la flexibilización y extensión de la jubilación activa a la jubilación ordinaria y anticipada.

## Abstract

*In this article, we review international regulation on compatibility and delaying pension rights beyond the current age limits in order to subsequently analyse the determining factors in the pension-work compatibility decision in a sample of countries in the Survey of Health, Aging, Retirement in Europe (SHARE). We find that the degree of compatibility increases when the income test is lowered (lower taxes on the pension during the compatibility period), or put another way, full compatibility is higher for better educated and healthier individuals. Lastly, we end with a brief reflection on the case in Spain, proposing more flexibility and extending active retirement to ordinary and early retirement.*

## 1. Introducción

Las dificultades financieras derivadas del envejecimiento, exacerbadas en tiempos recientes por la covid-19, nos está conduciendo inexorablemente a replantearnos el sistema de pensiones español en general y las formas de jubilación en particular. A este último respecto, dos son las cuestiones principales: el tratamiento de la jubilación anticipada y el tratamiento del trabajo más allá de la edad normal de jubilación (edad a la que desaparecen las penalizaciones por edad).

En el presente artículo exploramos la compatibilidad entre pensión y trabajo, primero desde una perspectiva internacional para a continuación reflexionar sobre el caso español. La compatibilidad entre pensión y trabajo (jubilación parcial antes de la edad normal de jubilación y jubilación activa después de la misma en la terminología oficial española), constatada una mayor longevidad y una mejor salud de los individuos, ha sido la vía explorada en algunos países. La lógica de este mecanismo se sostiene en la relación existente entre los tipos imposi-

tivos efectivos soportados por los trabajadores de mayor edad y su oferta de trabajo (Gruber y Wise, 1999 y 2004).

Interpretando una mayor compatibilidad como un menor tipo impositivo efectivo, cabría esperar un aumento en el esfuerzo laboral de los mayores, mayores ingresos por contribuciones y, quizás, una mejora de la situación financiera del individuo y, por ende, del sistema. Por otro lado, la posibilidad de compatibilizar trabajo y pensión, abre una vía de aseguramiento ante eventos (inesperados) futuros. Esto es especialmente importante para aquella fracción de la población que no puede ahorrar de forma complementaria a la pensión pública y que, en la vejez gozan de relativamente buena salud.

La literatura previa (tanto en forma reducida: Baker y Benjamín, 1999 y Disney y Smith, 2002; como teórica: Cramer *et al.*, 2006 y 2008) ha encontrado efectos apreciables en la oferta de trabajo y efectos pequeños sobre la decisión de cobro de pensiones. La mayoría de estos trabajos se han centrado en análisis de los efectos de los «test de ingresos» sobre la renta laboral de los pensionistas.

Para el caso español, en un trabajo conjunto con Alfonso Sánchez, en progreso, analizamos las consecuencias de separar las decisiones de cobro de la pensión (*claiming*) y trabajo en un modelo de ciclo vital con restricciones de crédito. En el mismo extendemos el modelo de ciclo vital de Sánchez-Martín (2002), utilizado en, por ejemplo, Jiménez-Martín y Sánchez-Martín (2007 y 2015).

En dichos trabajos mostramos que, al pasar de un sistema incompatible a uno compatible, la decisión de pedir la pensión no varía mucho, pero la decisión de trabajo puede variar mucho, en ambas direcciones. Dependiendo del peso de las poblaciones (y cómo evolucionen en el tiempo) que quieren trabajar más y menos, y de las restricciones (test de ingresos), que se les imponga a ambas situaciones, puede aumentar o disminuir la oferta de trabajo. En principio la propensión a compatibilizar aumenta con el nivel de educación y el estado de salud, y disminuye con la exigencia física del trabajo.

De hecho, en Jiménez-Martín y Sánchez-Martín (2015) se muestra que la separación de las decisiones de cobro de pensión y de oferta de trabajo (jubilación) es buena para el bienestar de la mayoría de los individuos y también para la Seguridad Social.

En el resto de este artículo revisamos la regulación internacional sobre compatibilidad (también sobre retraso del cobro de la pensión más allá de la edad normal) y analizamos los determinantes de la decisión de compatibilizar pensión y trabajo en una muestra de países presentes en el *Survey of Health, Aging, Retirement in Europe* (SHARE). Encontramos que el grado de compatibilización aumenta con un test de ingresos menor (un menor impuesto a la pensión durante la compatibilización) o, dicho de otra forma, con la compatibilidad plena, es mayor para los más educados y los que tienen mejor salud.

El resto del trabajo se estructura como sigue. En la sección 2 revisamos la regulación internacional para un conjunto de países europeos y también en Estados Unidos. En la sección



3 analizamos la compatibilidad entre pensión y trabajo en una muestra de países europeos. En la sección 4 analizamos algunas características específicas del caso español. Finalmente, la sección 5 presenta unas breves conclusiones.

## 2. La compatibilidad en los países del SHARE

El panorama internacional muestra una gran diversidad institucional en la regulación de la relación entre trabajo y pensión. La tendencia general es hacia incrementar la compatibilidad, especialmente a partir de la edad normal de retiro (ENR).

En la Figura 1, datada en el entorno de 2017, observamos que entre las edades que preceden a la ENR, la compatibilidad suele ir acompañada de restricciones más o menos severas (como es el contrato de relevo en España y la penalización que lo acompaña). En cambio, a partir de esta, empieza a dominar la compatibilidad sin restricciones (lo que no es, en absoluto, el caso español). Observamos un gran abanico de opciones que se extiende desde la plena compatibilidad de trabajo y cobro de pensión (Reino Unido, Estados Unidos, Alemania) a los casos de completa incompatibilidad en que existe una vinculación férrea entre el cobro de pensión y el abandono del mercado de trabajo (como la existente en España antes de 2011).

Otro aspecto a destacar es la existencia de premios a la continuación de la vida laboral por encima de la edad de jubilación normal, común en la mayoría de países, aunque de generosidad variable (desde el 10 % anual en Letonia hasta el 2-4 % anual en países como España o Grecia).

Mucho menos común es el recálculo de la pensión, basado en las nuevas contribuciones, después de haber compatibilizado un tiempo pensión y trabajo. En es el caso de un pequeño número de países en nuestra muestra (Reino Unido, Estados Unidos, Portugal, Letonia y Hungría).

En resumen, el caso español se caracteriza por poca compatibilidad, excepto quizás en las edades previas a la edad normal de jubilación, en las que actúa la jubilación parcial (que por otra parte requiere el acuerdo de la empresa).

## 3. Análisis de la compatibilidad pensión-trabajo en los países del SHARE

En esta sección exploramos los comportamientos de compatibilización en la base de datos europea SHARE. Comenzamos con una breve descripción de los datos, seguida de una revisión gráfica de las pautas más significativas. La sección se cierra con un análisis econométrico de los determinantes de la decisión de compatibilizar.

### 3.1. La base de datos *SHARE*

El SHARE (*Encuesta de Salud, Envejecimiento y Jubilación en Europa*) es una base de microdatos longitudinal y multidisciplinar en la que participan (en su última «ola» más reciente) 27 países europeos e Israel. Contiene información sobre salud, situación socioeconómica y redes familiares y sociales de unos 140.000 individuos de más de 50 años de edad (obtenida en unas 380.000 entrevistas). La encuesta se puso en marcha en el año 2004, procediendo desde entonces en forma de un panel bianual. El número de países participantes ha crecido de modo muy notable desde su primera «ola», que contó con 11 países. España ha tomado parte en la encuesta desde sus orígenes.

El contenido de la encuesta es extraordinariamente completo, proporcionando información conjunta del hogar y sobre cada uno de sus miembros. Incluye módulos específicos sobre la composición demográfica del hogar, las redes sociales de los miembros, hijos, salud física, riesgos conductuales, capacidad cognitiva, capacidades físicas objetivas (velocidad de paseo, fuerza al empuñar, muestra sanguínea y otras), uso de informática, salud mental, cuidado de la salud, empleo y pensiones, apoyos sociales, transferencias, hogar, renta y riqueza del hogar, consumo y expectativas. Una completa página web (<http://www.share-project.org/>) proporciona toda la información necesaria (cuestionarios, metodología, publicaciones, acceso a los datos, etc.) respecto de esta base de datos.

Figura 1. Compatibilidad trabajo-pensión en países SHARE alrededor de 2017

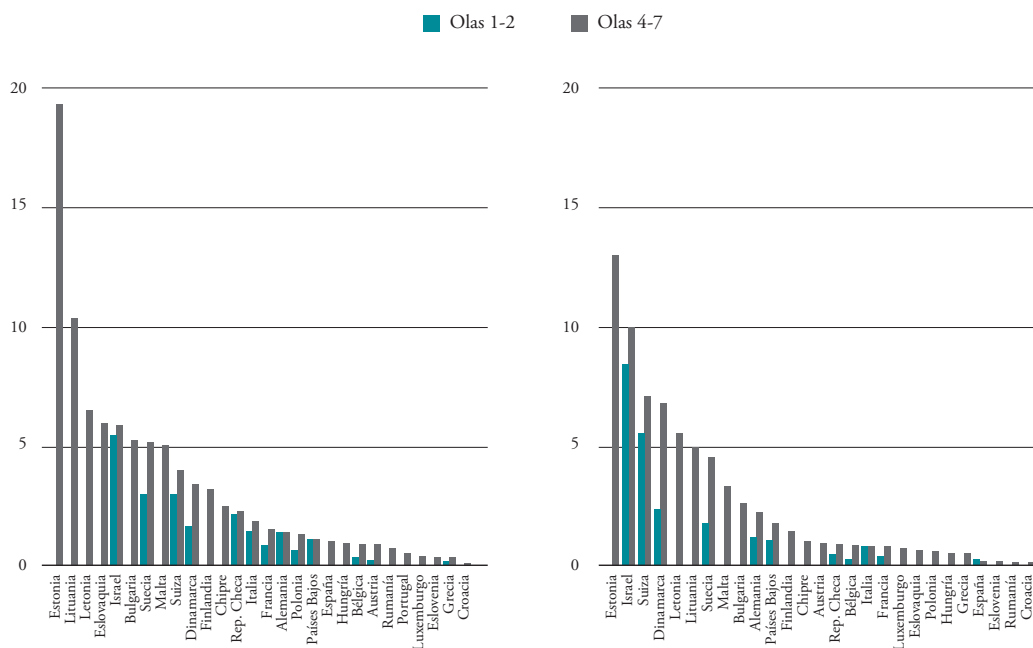
	Compatibilidad anticipada (1)	Compatibilidad no anticipada (2)	Prima Diferida (3)	Recálculo pensión (4)	Edad jubilación normal hombres	Edad jubilación normal mujeres
Austria	1	2	.042	0	65	60
Alemania	1	2	.06	0	65.42	65.42
Suecia	1	2	.084	0	65	65
Países Bajos	0	2	0	0	65.75	65.75
España	1	1	.0292	0	65.42	65.42
Italia	2	2	0	0	66.58	65.58
Francia	0	2	.075	0	60	60
Dinamarca	0	1	.05	0	65	65
Grecia	1	1	.02	0	67	67
Suiza	1	2	.052	0	65	64
Bélgica	1	2	0	0	65	65
Israel	1	2	.05	0	70	68
República Checa	1	2	.06	0	63	60.33
Polonia	1	2	.01	0	65.92	60.92
Irlanda	0	2	0	0	66	66
Luxemburgo	1	2	0	0	65	65
Hungría	0	2	.06	Sí	63	63
Portugal	2	2	.08	Sí	66.17	66.17
Eslovenia	1	2	.04	0	65	65
Estonia	0	2	.108	0	63.25	63.25
Croacia	0	1	.012	0	65	61.75
Lituania	0	2	.08	0	63.33	61.66
Bulgaria	2	2	.04	0	63.83	60.83
Chipre	2	2	.06	0	65	65
Finlandia	0	2	.0056	0	65	65
Letonia	0	2	0	Sí	62.75	62.75
Malta	0	2	0	0	62	62
Rumanía	0	2	.06	0	65	60.33
Eslovaquia	0	2	.06	0	62	62
Reino Unido	0	2	.058	Sí	65	64.4
Estados Unidos	1	2	.08	Sí	66	66

Notas: 0 indica no compatibilidad en (1) y (2), no premio al retraso jubilación en (3) y no recálculo en (4); 1 indica compatibilidad parcial en (1) y (2); 2 indica compatibilidad sin restricciones en (1) y (2).

### 3.2. Principales regularidades empíricas

En este trabajo nos centramos en una muestra de individuos entre 59 y 75 años, observados entre los años 2004 (ola 1) y 2017 (ola 7). En esta sección realizamos una primera exploración descriptiva de las pautas de compatibilización (percepción simultánea de la pensión pública de jubilación y de rentas laborales). Realizamos una primera exploración gráfica de la incidencia de la compatibilidad en los países de la muestra como función de algunas de las variables más importantes para este comportamiento. Los resultados se presentan en las Figuras 2 a 7.

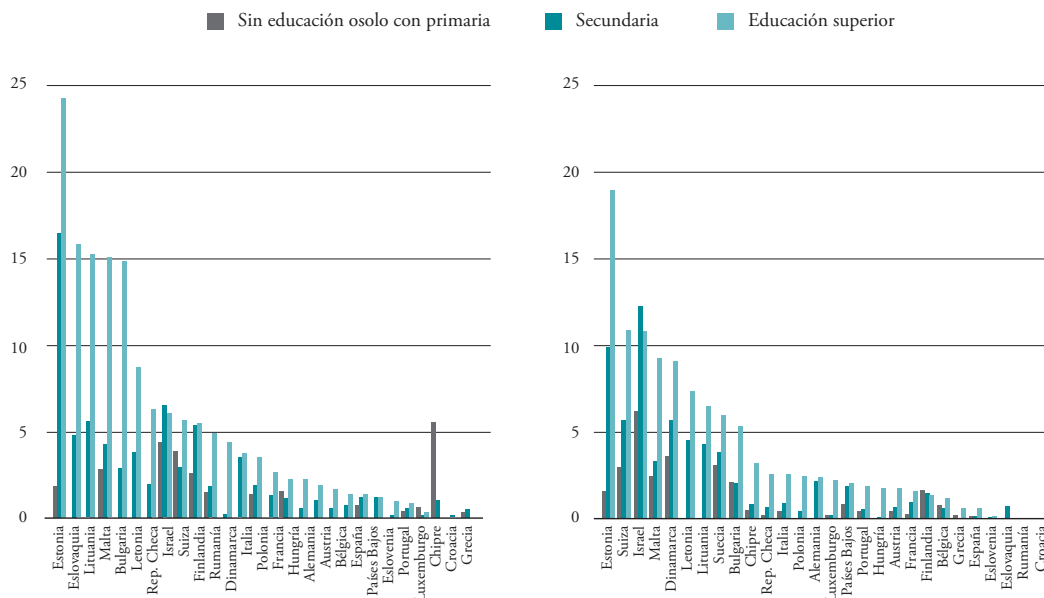
**Figura 2. Tasas medias de compatibilización en los países de la muestra SHARE en dos instantes de tiempo: en 2004/2007 (olas 1 y 2) y 2011/2017 (olas 4 a 7)**



Antes (panel izquierdo) y después (panel derecho) de la edad normal de jubilación

El cambio en la pauta temporal de la compatibilización se ilustra en la Figura 2, donde se ha particionado la muestra de cada país en dos grupos (observaciones en el intervalo 2004/2007, correspondientes a las dos primeras olas, y observaciones en el intervalo 2011/2017, correspondientes a las olas 4 a 7). Se observa un aumento generalizado en la incidencia de la compatibilización, tanto antes como después de la edad normal de jubilación. Los niveles medios de incidencia son bajos, con algunas excepciones como las repúblicas bálticas o Israel, que presentan tasas de compatibilización en torno a 10 %. Para la mayoría de los países estas tasas están por debajo del 5 %, con casi la mitad de la muestra en tasas inferiores al 1 %. En general, son algo mayores antes de la ENR que una vez alcanzada la edad normal.

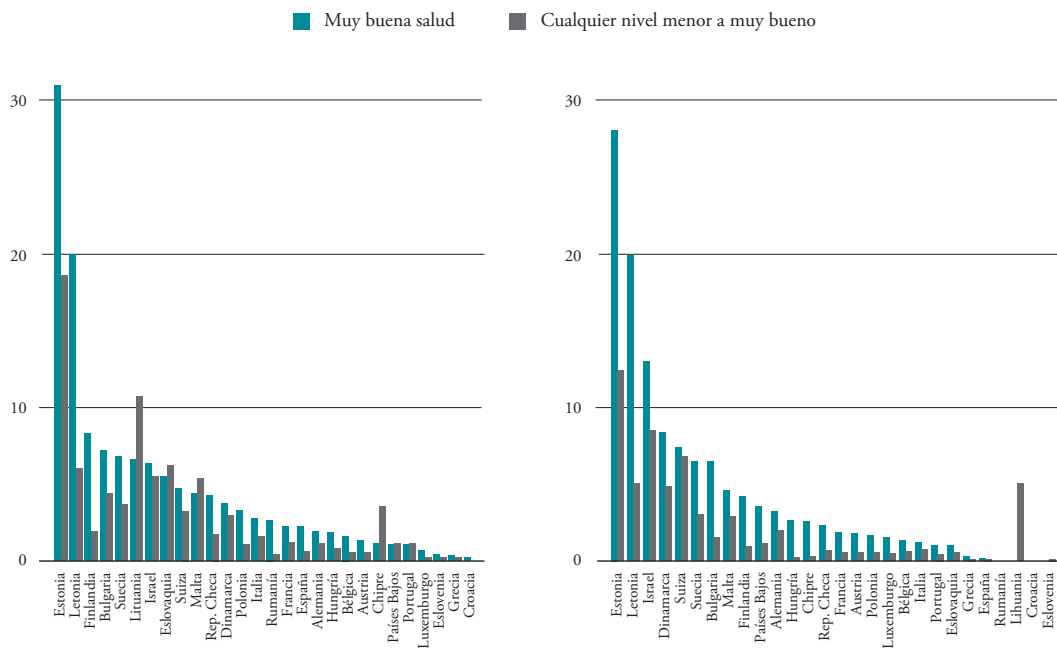
**Figura 3. Tasas medias de compatibilidad en los países de la muestra SHARE por nivel educativo de los individuos**



Antes (panel izquierdo) y después (panel derecho) de la edad normal de jubilación

En segundo lugar, exploramos la variabilidad en la tasa de compatibilidad por nivel educativo en la Figura 3. Observamos una correlación positiva muy clara en general, siendo la tasa de compatibilidad muy superior entre los trabajadores con educación superior frente a los de nivel educativo más bajo y tanto antes como después de la edad normal de jubilación. Existen varios mecanismos distintos que pueden generar este impacto de la educación en la decisión de compatibilización: la mayor renta laboral obtenida por los trabajadores más educados, la menor «desutilidad» del trabajo (al situarse en ocupaciones de mayor calidad) o la necesidad de mantener niveles de consumo individuales y familiares elevados (hábitos y selección de pareja de nivel educativo similar). Por otra parte, algunos de los factores asociados a la educación superior tienen el efecto contrario (amortiguar el atractivo de la compatibilización). Este es el caso de los altos niveles de riqueza que suelen acompañar a los trabajadores de mayor educación y que actúan deprimiendo la utilidad marginal de la riqueza (y con ello el incentivo a permanecer laboralmente activo). La educación superior también se asocia con una mayor esperanza de vida, que proporciona un impulso a la acumulación de derechos de pensiones. Este efecto es particularmente problemático, ya que depende de si se actualiza la pensión al final del proceso de compatibilización. En sistemas como el español (JA) que no actualiza las pensiones, la mayor esperanza de vida debería incentivar un cobro tardío de la pensión pública (reduciendo, por tanto, las tasas de compatibilidad en edades tempranas). En países en que sí se compatibilice este efecto sería el opuesto.

**Figura 4. Tasas medias de compatibilidad en los países de la muestra SHARE por nivel de salud de acuerdo con la autoevaluación global de los individuos**



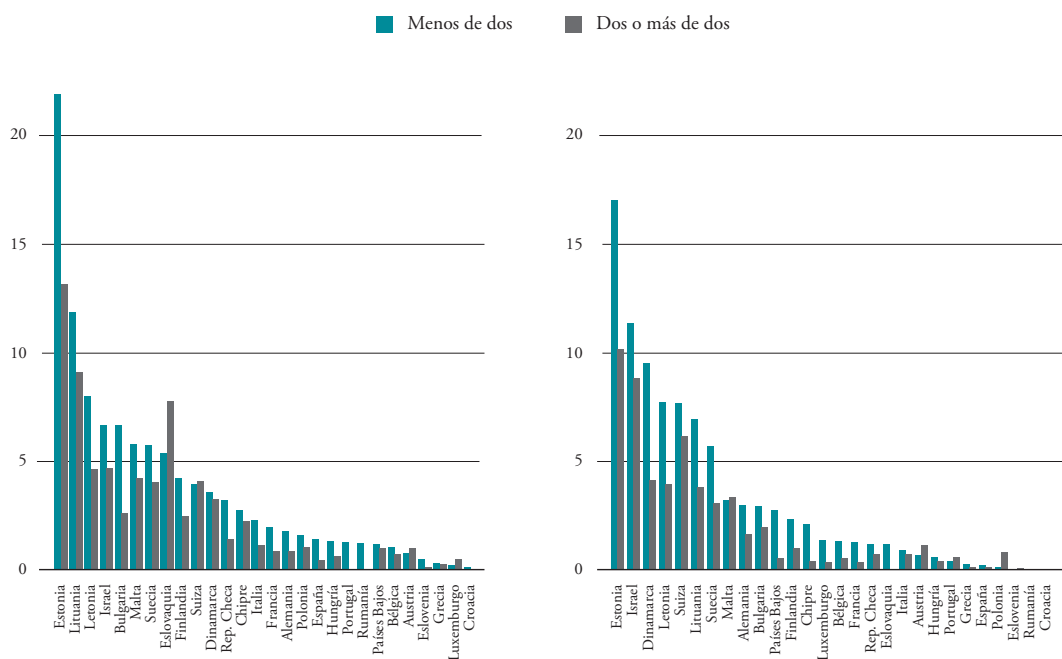
Antes (panel izquierdo) y después (panel derecho) de la edad normal de jubilación

El impacto de la salud se explora de dos formas: con una autoevaluación global por parte de cada individuo y a través de una serie de indicadores objetivos de salud. La correlación entre la tasa de compatibilidad y el indicador de autoevaluación de salud se muestra en la Figura 4. Se observa una correlación positiva muy extendida, aunque no unánime. Hay cuatro países en la muestra que presentan el patrón opuesto en las edades que preceden a la edad normal de jubilación. En cambio, solo un país diverge de la correlación positiva una vez alcanzada y superada la ENR.

Como en el caso de la educación, hay diversos factores «fundamentales» que pueden subyacer a esta correlación empírica, ya que la salud impacta en las decisiones laborales y cobro de pensión de diversas maneras. Una buena expectativa de salud puede asociarse, por ejemplo, con una mejor capacidad de soportar la desutilidad del trabajo (lo que podría llevar a una extensión de la vida laboral). Más directo es el impacto positivo en la esperanza de vida del individuo. Como hemos discutido respecto de la educación, el impacto sobre la compatibilización depende de la forma institucional concreta del país. Un tercer factor: una buena salud puede asociarse a una mayor riqueza de ciclo vital (riqueza neta de los costes sanitarios esperados en el futuro). Utilizando un argumento de miopía en el comportamiento, esta mayor riqueza percibida podría llevar a un menor esfuerzo por maximizar la riqueza de pensiones solicitando, en consecuencia, la pensión antes de lo que sería óptimo para maximizar la riqueza de ciclo vital.

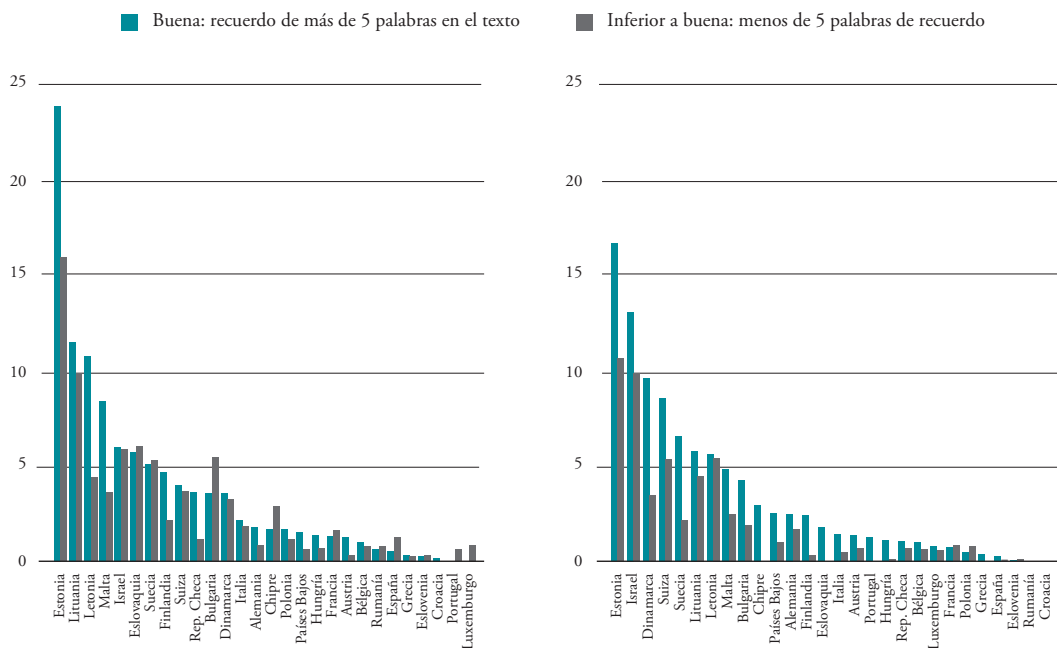
Es interesante comprobar si la percepción subjetiva de la pensión difiere de la realidad objetiva medida por diversos indicadores físicos. A continuación, mostramos las pautas de compatibilidad asociadas a tres de los indicadores objetivos evaluados en el SHARE. Encontramos que: (1) compatibilizan más los individuos con un menor número de problemas de salud crónicos (Figura 5); (2) se obtiene el mismo resultado en relación a la capacidad memorística (Figura 6, aunque la relación es menos estrecha, con algunos países mostrando la relación opuesta en el intervalo anterior a la ENR); y, finalmente, (3) la relación positiva es aún más débil en relación a la capacidad física de empuñamiento (Figura 7). Antes de la edad normal observamos muchos países en los que la correlación es negativa: compatibilizan más aquellos que tienen menos capacidad física. Por supuesto, esta observación puede estar más relacionada con la calidad de los trabajos que con el estado de salud del individuo.

**Figura 5. Tasas medias de compatibilidad en los países de la muestra SHARE por número de condiciones crónicas de los individuos (menos de dos vs. dos o más de dos)**



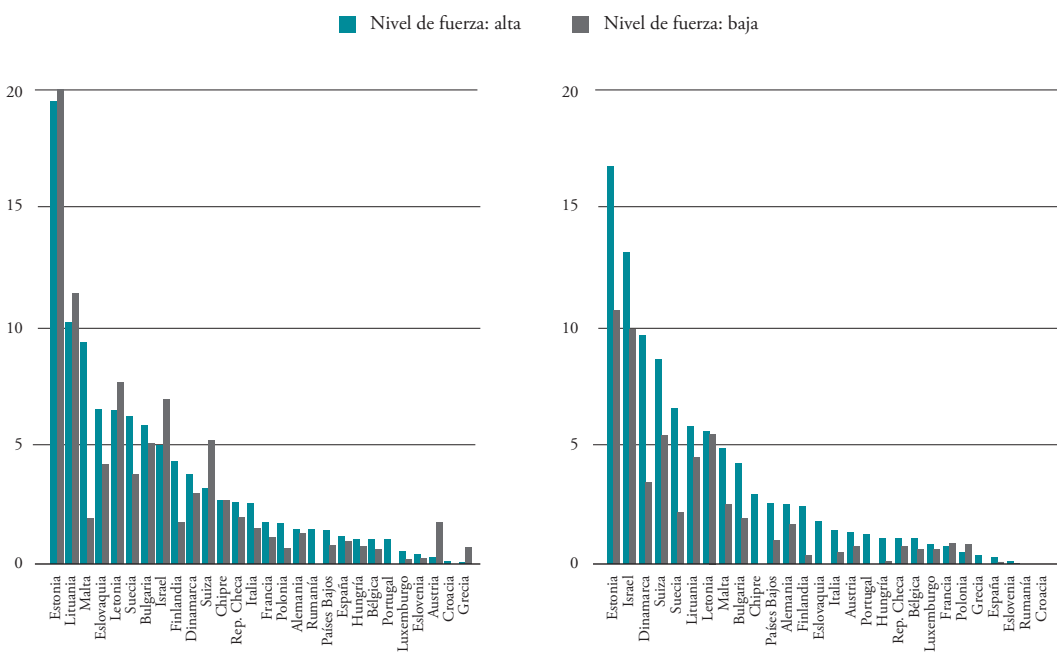
Antes (panel izquierdo) y después (panel derecho) de la edad normal de jubilación

**Figura 6. Tasas medias de compatibilidad en los países de la muestra SHARE por capacidad cognitiva de los individuos, medida por su capacidad de memoria**



Antes (panel izquierdo) y después (panel derecho) de la edad normal de jubilación

**Figura 7. Tasas medias de compatibilidad en los países de la muestra SHARE por nivel de fuerza de empuñamiento de los individuos (alta vs. baja)**



Antes (panel izquierdo) y después (panel derecho) de la edad normal de jubilación



Podríamos concluir de esta sección que las pautas agregadas de compatibilidad son bastante consecuentes con las predicciones derivadas de un modelo de comportamiento racional, alejando en cierta medida el peligro de existencia de comportamientos miopes generalizados. Pero una simple inspección gráfica no es suficiente para llegar a conclusiones. Como hemos indicado, la evidencia presentada es compatible con distintos procesos económicos. El análisis reducido de la siguiente sección permite dar un paso adelante en esa dirección.

### 3.3. Análisis en forma reducida

El análisis de regresión en forma reducida permite estudiar el impacto de cada uno de los determinantes de la decisión de compatibilizar de modo aislado. En este caso, la variable dependiente está definida por dos eventos simultáneos: trabajar y solicitar el cobro de la pensión, y la muestra de aplicación es la población de pensionistas en la muestra internacional del SHARE descrita en la sección previa. Hemos considerado el impacto lineal de un gran número de regresores, combinados en seis especificaciones diferentes. Esencialmente agrupamos nuestras variables explicativas en cuatro grandes categorías:

- Características del cabeza de familia: rasgos demográficos (género y edad), año de calendario, país de residencia, educación, renta laboral, riqueza del hogar, esperanza de vida y estado de salud (autoevaluación y medidas objetivas).
- Entorno familiar: compatibilidad, renta y estado de salud de la pareja.
- Rasgos institucionales específicos del país de residencia: edades legales del sistema de pensiones (normal y de primer cobro) y grado de flexibilidad de la normativa de compatibilización. Esta se organiza en forma de 2 variables binarias, *compatpart* y *compatfull*, que permiten clasificar a los países en uno de tres grupos (normativa inflexible, parcialmente flexible o plenamente flexible).
- Interacciones entre características individuales y grado de flexibilidad de la normativa de cotización.

Los resultados de regresión se presentan en los Cuadros 1 a 3. El análisis incluye la exploración de seis especificaciones distintas que combinan diversos grupos de variables. La especificación base incluye las cuatro variables institucionales y sus interacciones con edad y salud del cabeza de familia. Da lugar a tres regresiones: c4 (columna 4) aplicada a toda la población y donde se incluye una variable binaria que identifica a las mujeres; y regresiones c5 y c6, que son regresiones separadas para, respectivamente, mujeres y hombres. También se exploran regresiones más sencillas que omiten alguno de estos rasgos (lo que permite evaluar la importancia marginal de los mismos). Así tenemos tres especificaciones sin interacciones y con diversas combinaciones de variables institucionales: la columna c1 incluye los dos tipos

de variables (edades legales y compatibilidad), mientras que la columna c2 omite las variables de compatibilidad y la c3 omite las edades legales. La variable dependiente en todos los casos (compatibilidad) está definida por dos eventos simultáneos: trabajar y solicitar el cobro de pensión.

**Cuadro 1. Regresión de compatibilidad (I)**  
**Rasgos demográficos y educación del cabeza de familia**

	c1 Todos	c2 Todos	c3 Todos	c4 Todos	c5 Mujeres	c6 Hombres
Mujeres	-0.217 (0.140)	-0.140 (0.140)	-0.048 (0.119)	-0.192 (0.140)		
<b>Edad (ref. 55-59)</b>						
60-64	2.242 (3.230)	2.085 (3.234)	2.267 (3.230)	2.262 (3.228)	0.896 (3.856)	4.459 (5.418)
65-69	4.790 (3.230)	5.268 (3.235)	4.823 (3.231)	4.611 (3.228)	2.329 (3.856)	7.836 (5.419)
70-74	4.037 (3.231)	4.622 (3.236)	4.072 (3.232)	3.887 (3.229)	1.779 (3.858)	6.968 (5.421)
<b>Educación (omitido: ninguno)</b>						
Primaria	-0.262 (0.345)	-0.150 (0.346)	-0.269 (0.346)	-0.201 (0.345)	-0.110 (0.439)	-0.136 (0.537)
Secundaria (i)	-0.713** (0.359)	-0.555 (0.359)	-0.760** (0.359)	-0.675* (0.359)	-0.796* (0.461)	-0.365 (0.552)
Secundaria (ii)	-0.424 (0.355)	-0.290 (0.356)	-0.442 (0.355)	-0.617* (0.356)	-0.382 (0.461)	-0.638 (0.544)
Terciaria	-0.464 (0.365)	-0.311 (0.365)	-0.482 (0.365)	-1.077*** (0.373)	-1.036** (0.490)	-0.904 (0.565)
Otro	-1.655* (0.969)	-1.453 (0.971)	-1.698* (0.969)	-1.892* (0.969)	-0.943 (1.245)	-2.568* (1.486)
Constante	7.271 (4.861)	9.362* (4.829)	-7.772** (3.286)	7.336 (4.861)	4.822 (6.951)	2.759 (21.020)
R <sup>2</sup>	0.14	0.13	0.14	0.14	0.15	0.13
N	67.564	67.564	67.564	67.564	32.257	35.307

*Errores estándar entre paréntesis*

\* $p < 0,10$ , \*\* $p < 0,05$ , \*\*\* $p < 0,01$

**Cuadro 2. Regresión de compatibilidad (II)**  
**Características económicas y de salud del cabeza de familia**

	c1 Todos	c2 Todos	c3 Todos	c4 Todos	c5 Mujeres	c6 Hombres
Hogar llega a fin de mes	0.253*** (0.072)	0.266*** (0.072)	0.270*** (0.072)	0.246*** (0.072)	0.111 (0.096)	0.353*** (0.105)
<b>Riqueza del hogar (Omitido Q1)</b>						
Riqueza: Q2	-0.275 (0.185)	-0.297 (0.185)	-0.287 (0.185)	-0.264 (0.185)	-0.193 (0.247)	-0.344 (0.272)
Riqueza: Q3	0.049 (0.184)	0.008 (0.184)	0.023 (0.184)	0.040 (0.184)	0.142 (0.246)	-0.074 (0.270)
Riqueza: Q4	0.710*** (0.190)	0.681*** (0.190)	0.695*** (0.190)	0.678*** (0.190)	0.175 (0.254)	1.106*** (0.279)
<b>Renta laboral (Omitido Q1)</b>						
Renta laboral: Q2	1.387 (1.490)	1.689 (1.492)	1.493 (1.490)	1.221 (1.489)	2.370 (1.825)	0.240 (2.414)
Renta laboral: Q3	10.406*** (0.211)	10.261*** (0.211)	10.403*** (0.211)	10.405*** (0.211)	11.065*** (0.283)	9.638*** (0.311)
Renta laboral: Q4	9.157*** (0.179)	9.001*** (0.179)	9.144*** (0.179)	9.188*** (0.179)	9.892*** (0.280)	8.884*** (0.239)
<b>Esperanza de vida</b>	0.005** (0.002)	0.005** (0.002)	0.006** (0.002)	0.006** (0.002)	0.011*** (0.003)	0.001 (0.003)
<b>Estado de salud (Omitido excelente)</b>						
Muy bueno	0.106 (0.243)	0.106 (0.244)	0.104 (0.243)	0.067 (0.243)	0.721** (0.339)	-0.380 (0.346)
Bueno	0.444* (0.233)	0.447* (0.234)	0.432* (0.233)	1.289*** (0.305)	1.369*** (0.431)	1.114*** (0.429)
Regular	0.201 (0.256)	0.198 (0.257)	0.187 (0.256)	1.068*** (0.323)	1.053** (0.454)	1.008** (0.458)
Malo	-0.196 (0.332)	-0.265 (0.332)	-0.213 (0.332)	0.682* (0.386)	0.752 (0.535)	0.545 (0.553)
<b>Recuerdo</b>	0.763** (0.387)	0.775** (0.388)	0.780** (0.387)	0.627 (0.387)	0.764 (0.516)	0.825 (0.576)
<b>2Cronicas</b>	-0.250** (0.123)	-0.259** (0.124)	-0.246** (0.123)	-0.250** (0.123)	-0.126 (0.166)	-0.386** (0.181)
<b>NRADs</b>	-0.082* (0.049)	-0.080 (0.049)	-0.081 (0.049)	-0.083* (0.049)	-0.047 (0.067)	-0.116 (0.071)
r <sup>2</sup>	0.14	0.13	0.14	0.14	0.15	0.13
N	67.564	67.564	67.564	67.564	32.257	35.307

Errores estándar entre paréntesis

\*p < 0,10, \*\*p < 0,05, \*\*\*p < 0,01

**Cuadro 3. Regresión de compatibilidad (III)**  
**Características económicas y de salud de la pareja del cabeza de familia**

	c1 Todos	c2 Todos	c3 Todos	c4 Todos	c5 Mujeres	c6 Hombres
<b>Pareja compatibiliza</b>	0.114**	0.115***	0.114***	0.113***	0.108***	0.125***
	(0.004)	(0.004)	(0.004)	(0.004)	(0.005)	(0.007)
<b>Renta laboral de la pareja, omit Q1</b>						
Renta laboral (pareja): Q2	-0.028	0.020	-0.019	-0.051	-0.222	0.236
	(0.683)	(0.684)	(0.683)	(0.683)	(0.891)	(-1030)
Renta laboral (pareja): Q3	-0.433***	-0.537***	-0.425**	-0.417**	-0.713**	-0.115
	(0.204)	(0.204)	(0.204)	(0.204)	(0.300)	(0.281)
Renta laboral (pareja): Q4	-0.618***	-0.668***	-0.609**	-0.599**	-1.328***	-0.115
	(0.176)	(0.177)	(0.176)	(0.176)	(0.244)	(0.252)
<b>Estado de salud de la pareja (omitido excelente)</b>						
Muy bueno	-0.261	-0.255	-0.259	-0.261	-0.283	-0.209
	(0.242)	(0.242)	(0.242)	(0.242)	(0.331)	(0.348)
Bueno	-0.081	-0.069	-0.079	-0.078	-0.187	0.009
	(0.231)	(0.232)	(0.231)	(0.231)	(0.315)	(0.335)
Regular	ref.	0.015	0.010	0.017	-0.222	0.244
	(0.253)	(0.253)	(0.253)	(0.252)	(0.341)	(0.368)
Malo	-0.179	-0.152	-0.148	-0.150	-0.610	0.273
	(0.323)	(0.323)	(0.323)	(0.322)	(0.425)	(0.483)
<b>recuerdo-pareja</b>	0.270	0.301	0.294	0.186	-0.033	-0.094
	(0.374)	(0.375)	(0.374)	(0.374)	(0.505)	(0.550)
<b>2Ccrónicas-pareja</b>	0.042	0.030	0.047	0.044	0.076	0.001
	(0.124)	(0.124)	(0.124)	(0.124)	(0.164)	(0.184)
<b>NRAD-pareja</b>	-0.044	-0.048	-0.042	-0.046	-0.038	-0.054
	(0.046)	(0.046)	(0.046)	(0.046)	(0.055)	(0.077)
<b>Compt-parcial</b>	0.240		0.326**	-0.425**	-0.010*	-0.580**
	(0.156)		(0.155)	(0.176)	(0.241)	(0.260)
<b>Compt-total</b>	2.591***		2.531***	2.110***	2.282***	1.766***
	(0.175)		(0.173)	(0.184)	(0.261)	(0.267)
<b>ERA</b>	-0.251***	-0.111***		-0.260***	-0.209*	-0.365**
	(0.061)	(0.060)		(0.061)	(0.125)	(0.144)
<b>NRA</b>	0.006	-0.139**		0.010	0.031	0.137
	(0.064)	(0.063)		(0.064)	(0.127)	(0.402)
<b>I.Compat-Part x Educ superior</b>				1.295***	1.387***	1.203***
				(0.167)	(0.230)	(0.242)
<b>I.Compat-Full x Buena Salud</b>				1.216***	1.560***	1.577***
				(0.281)	(0.395)	(0.398)
R <sup>2</sup>	0.14	0.13	0.14	0.14	0.15	0.13
N	67.564	67.564	67.564	67.564	32.257	35.307

Errores estándar entre paréntesis

\*p < 0,10, \*\*p < 0,05, \*\*\*p < 0,01

Analizamos los resultados de la especificación c4 y sus dos variantes con separación de sexo (c5 y c6 para mujeres y hombres respectivamente).

### Características del cabeza de familia y del hogar

- *Ingresos laborales del cabeza de familia*: cuanto mayor es el ingreso, mayores son las probabilidades de observar al individuo compatibilizando. Se trata del efecto cuantitativamente más grande que encontramos en todo el análisis de regresión. Es una predicción que encaja perfectamente con las previsiones de un modelo teórico: el ingreso esperado es el principal determinante de la utilidad marginal de continuar trabajando. Cuanto mayor sea el ingreso mayor es el coste de oportunidad de jubilarse tanto en términos monetarios como de utilidad. Los resultados muestran una elevada sensibilidad a este fenómeno de los trabajadores encuestados en el SHARE.
- La *educación* tiene un impacto notable en sí misma (con independencia de su relación con ingresos, riqueza y esperanza de vida), aunque algo complicado de extraer en el análisis formal. Observamos que, en entornos flexibles, los niveles educativos más altos compatibilizan más (tanto en hombres como en mujeres, aunque más en estas últimas). En entornos poco flexibles o inflexibles el resultado es muy diferente: se observa menos compatibilización entre los trabajadores con mayor nivel educativo (siendo, de nuevo, este efecto más acusado entre las mujeres que entre varones). Este resultado confirma la importancia del entorno institucional y parece apuntar a la importancia de las propiedades cualitativas de los empleos (en general, las ocupaciones más agradables de realizar son realizadas por trabajadores más cualificados). Los trabajadores más educados también extraen más «utilidad» del tiempo de ocio, de modo que nuestro resultado indica que, en media, el primer efecto domina al segundo.
- *Esperanza de vida*. Observamos que una mayor esperanza de vida percibida aumenta la decisión de compatibilizar en mujeres. La interpretación económica de este resultado depende crucialmente del entorno institucional. Nuestro modelo teórico apunta a un incentivo positivo a compatibilizar en países que reevalúan la pensión al final del intervalo de compatibilización. En el resto de los países el resultado resulta paradójico y debe ser analizado con más detalle en trabajos futuros.

Los resultados en términos de la autoevaluación de salud (Figura 4) son más difíciles de interpretar, ya que el grupo de referencia en la estimación lo constituyen los trabajadores con el mejor nivel percibido de salud. Todos los otros niveles de salud presentan una mayor incidencia de compatibilización, aunque solo los grupos de salud intermedia/baja se miden con la suficiente precisión para resultar significativos al 5 %. Este resultado es ligeramente más intenso para mujeres que para hombres y en el entorno institucional más flexible (aunque la pauta general es bastante similar).

Nuestro modelo de comportamiento racional puede acomodar este resultado a través de una interpretación estándar de la valoración del ocio: son los mayores con mejor estado de salud los que más pueden disfrutar (y de hecho disfrutan) del tiempo de ocio. Esto empujaría a una salida más temprana del mercado de trabajo entre los trabajadores de mejor salud. El mecanismo en el otro extremo de la distribución sería diferente: los trabajadores de peor salud no disfrutaban especialmente del tiempo de ocio, pero tienen serios problemas con la «desutilidad» asociada a la actividad laboral. Con ello se explicaría la pauta *humped shape* que parece atisbarse en los datos.

Sorprende que los indicadores objetivos de estado de salud tengan una capacidad explicativa mínima en nuestra muestra. Solo la existencia de dos o más condiciones crónicas aparece como un determinante significativo para una salida laboral temprana (y esto solo en varones). No se encuentra un impacto significativo de la variable de capacidad cognitiva ni del número de actividades diarias para las que la persona experimenta restricciones en la vida diaria.

Individuos en el cuarto cuartil de riqueza presentan una probabilidad algo mayor de compatibilizar en el caso de los varones. Este resultado es paradójico si lo tomamos literalmente: un mayor nivel de riqueza corriente se asocia a un mayor nivel de riqueza de ciclo vital y, por tanto, a una menor «utilidad marginal de la renta» (es decir, menor sensibilidad al incentivo salarial a continuar trabajando). Nuestro modelo predice que los individuos ricos deben (en media) dejar el mercado de trabajo antes (*ceteris paribus*). Factores omitidos en el modelo (como la calidad del puesto de trabajo ocupado) podrían quizás explicar este resultado.

## Rasgos institucionales del país

El grado de flexibilidad de la normativa institucional del país en el que opera el trabajador se revela como un aspecto importante en la decisión de compatibilizar. En nuestra regresión incluimos cuatro variables binarias para captar los aspectos más fundamentales de la normativa. En primer lugar, particionamos la muestra de países clasificándolos en uno de tres niveles posibles. Las variables *Compt-parcial* y *Compt-total* son variables binarias que identifican los niveles medio y elevado (dejando el nivel inferior como referencia). Por otra parte, creamos variables binarias que indican la posibilidad de compatibilizar entre la ERA (primer cobro) y la ENR (edad normal de jubilación) o solo después de la ENR. Los resultados son claros en el sentido de que tener un sistema institucional muy flexible aumenta de modo importante la incidencia de la compatibilización. Al mismo tiempo, permitir la compatibilización durante la jubilación anticipada o disponer de un marco institucional semiflexibles reducen la probabilidad de observar a los individuos compatibilizando. Estos últimos resultados son paradójicos y apuntan claramente a la necesidad de mejorar el detalle en la representación de las normas legales en los futuros trabajos del proyecto.

## Características económicas y de salud de la pareja

Los resultados de regresión muestran que la renta de la pareja es un determinante negativo importante de la probabilidad de que el cabeza de familia esté compatibilizando, aunque solo en mujeres. También aparece como muy significativo para un mayor nivel de compatibilización del *head* el hecho de que la pareja compatibilice. Este resultado tiene un acomodo inmediato en nuestro modelo sencillo: simplemente apunta a la complementariedad en el valor del tiempo del cabeza del hogar y su cónyuge. Explicar el impacto de la renta exige un nivel de desarrollo algo superior al que hemos desplegado en el presente análisis. Modelos sencillos de negociación dentro del hogar generarían este resultado, especialmente en combinación con hábitos de consumo que resulten en un objetivo conjunto de nivel de renta). También hemos incluido variables del estado de salud de la pareja en la regresión, sin encontrar efectos significativos. Esto no es del todo sorprendente, ya que las variables de salud operan a través de varios canales económicos, con efectos contrapuestos (por ejemplo, la mala salud de un cónyuge puede demandar un mayor tiempo de cuidado por el cabeza de familia, con el resultado de una salida del mercado de trabajo, o, en casos más graves, la contratación de cuidadores (cuyos costes pueden demandar un mayor esfuerzo laboral). El impacto en la compatibilización (sin la suficiente información) sería ambiguo.

## 4. Evidencia para España

En la actualidad existen dos formas de compatibilizar pensión y trabajo en España: una (mayoritariamente) anticipada (antes de la edad normal de jubilación) y otra no anticipada. También es posible anticipar la pensión sin compatibilización y la pensión demorada (empezar a cobrar después de la edad normal)<sup>1</sup>, aunque en este trabajo nos interesan fundamentalmente las dos primeras.

La jubilación parcial (con contrato de relevo) se remonta a 2002 (véase García, 2018, que proporciona una interpretación de su evolución histórica en base a los cambios en la orientación de la política económica, que pasó de fomentar el empleo de los jóvenes a tratar de reducir el coste financiero del sistema de pensiones). En 2017 más del 75 % de las jubilaciones parciales anticipadas se realizaron bajo la normativa menor restrictiva anterior a la reforma de 2013. La distribución por sexo muestra una incidencia predominante de varones (68 %) que es similar a la observada en el agregado de jubilaciones anticipadas. La distribución por sexo de la jubilación ordinaria es, por contra, mucho más igualitaria (53 % de varones).

Según el Cuadro 4, en términos relativos la jubilación parcial representa entre un 15 % (2013) y 30 % (2018) de las jubilaciones anticipadas. En 2019, como consecuencia de la nueva normativa, más restrictiva, solo fue del 17 %. Por otro lado, la jubilación activa es mucho

<sup>1</sup> En 2017 la jubilación demorada después de la edad normal de jubilación solo representa un 4,2 % del total de jubilaciones (13.218 casos en total).

más marginal respecto al colectivo de jubilados no anticipados. Aunque no se puede hacer un cálculo preciso, las jubilaciones activas de 2013 representaban el 4,7 % de las jubilaciones no anticipadas y se ha mantenido en un entorno de esa cifra desde entonces. Aunque como veremos más adelante hay sustanciales diferencias entre asalariados y autónomos.

Respecto a la jubilación activa, hasta 2013 la compatibilización entre pensión contributiva y trabajo era prácticamente imposible. Desde 2013 (la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social y posteriormente el Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo) es posible la compatibilización, aunque bajo condiciones muy restrictivas, especialmente para los trabajadores por cuenta ajena. Así, los pensionistas que quieran compatibilizar su pensión con el trabajo deberán (1) haber cumplido la edad legal de acceso a la jubilación ordinaria, y (2) haber alcanzado una tasa de reposición de la base reguladora del 100 % (también es posible recibir la pensión de jubilación y trabajar por cuenta propia si los ingresos anuales totales no superan el salario mínimo interprofesional en cómputo anual y sin la obligación de cotizar por las prestaciones de la Seguridad Social). Finalmente, la empresa que los contrata deberá mantener el (resto del) empleo durante un periodo substancial. La cuantía de la pensión será equivalente al 50 % del importe resultante en el reconocimiento inicial. Durante el periodo en el que se siga realizando el trabajo, los empresarios y los trabajadores cotizarán a la Seguridad Social únicamente por incapacidad temporal y por contingencias profesionales, aunque estarán sujetos a una cotización especial de solidaridad del 8 % (lo cual es discriminatorio respecto a otros trabajadores).

El Cuadro 4 resume los que a final de cada año han optado por la compatibilidad en uno u otro régimen de cotización. A septiembre de 2018 solo 48.264 trabajadores habían optado por la compatibilización, 84,4 % de ellos, autónomos. Tomando la cifra más reciente de jubilados entre 65 y 74 años como referencia vemos que hay 0,6 millones de jubilados autónomos y 2,85 millones por cuenta ajena en ese rango de edades. Con esas cifras, observamos que la probabilidad media de compatibilizar es 6,75 % en el régimen de autónomos y 2,5 por mil en el régimen general (muy parecida al promedio que se encuentra en el SHARE). Es decir, ¡es un 2.600 % más probable compatibilizar para un autónomo que para un trabajador por cuenta ajena! Reseñar que recientemente, la reforma de los autónomos (Ley de 25/10/2017) introdujo la compatibilización sin penalización para aquellos autónomos con al menos un trabajador por cuenta ajena, lo que sin duda ha aumentado la brecha entre colectivos, sobre todo en 2019.



**Cuadro 4. Cifras 2013/2019 del número de altas de pensiones concedidas bajo las figuras de compatibilidad de jubilación parcial y jubilación activa\***

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jubilación anticipada	119.056	122.772	127.038	136.941	134.329	142.114	121.479
Jubilación parcial	18.549	23.942	25.478	29.086	30.631	35.363	20.337
Altas totales jubilación	311.450	297.331	288.891	306.890	309.157	328.159	303.394
Flujos act. autónomos	7.517	7.598	6.297	6.136	6.156	nd	nd
Flujos act. asalariados	1.577	1.374	1.006	1.092	1.406	nd	nd
Total flujo jubilación activa	9.094	8.972	7.303	7.228	7.562	nd	nd
Acumulado autónomos	7.517	15.115	21.412	27.548	33.704	40.794	49.255
Acumulado asalariados	1.577	2.951	3.957	5.649	6.455	7.470	5.647
<b>Total stock jubilación activa</b>	<b>9.094</b>	<b>18.066</b>	<b>25.369</b>	<b>32.597</b>	<b>40.159</b>	<b>48.264</b>	<b>54.902</b>

\* Final septiembre en 2018 y final de junio en 2019 para jubilación activa.

En nuestra opinión, los datos muestran la reducida incidencia general de las pautas de compatibilización en nuestro país. Por otra parte, la incidencia de las disposiciones transitorias hace difícil interpretar las tendencias futuras a partir de estos datos. Una vez que se apliquen las condiciones más restrictivas para la jubilación parcial (establecidas en el RDL 5/2013, de 15 de marzo) es previsible que el uso de este programa disminuya, como parecen estar anticipando los datos de 2019.

### *Algunas sugerencias de reforma de la compatibilización para el caso español*

De los datos anteriores se pueden sacar dos conclusiones principales: solo una fracción reducida de los que usan la vía anticipada pueden compatibilizar pensión y trabajo y después de la edad normal muy pocos trabajadores optan por compatibilizar, posiblemente debido a una regulación restrictiva. Es por ello por lo que sugerimos los siguientes cambios normativos:

**La principal mejora es la unificación de los sistemas de jubilación anticipada (en todas sus modalidades) y activa**, afectando a todas las edades desde la primera edad posible de jubilación anticipada. El nuevo sistema de jubilación activa debería incorporar los siguientes elementos:

- a) Pensión compatible con el trabajo en todas las edades. Sin penalización después de la edad normal de jubilación, y con penalización dependiente del nivel salarial antes de la edad normal de jubilación.

- b) No estar restringido a ningún trabajador con un mínimo de años cotizados a partir de la edad de jubilación anticipada.
- c) Supresión de la jubilación parcial, que se ve sustituida por la nueva jubilación activa anticipada.
- d) Posibilidad de seguir en el mismo trabajo a tiempo parcial (formando a reemplazo) compatible con jubilación activa anticipada, pero con pérdida de cualquier compensación salarial ligada a antigüedad, una vez solicitada la pensión.
- e) Tratamiento, en términos de cotizaciones, del trabajo de pensionistas igual que el trabajo de activos: cotizaciones iguales para todos los trabajadores (activos y pensionistas).
- f) Eliminación de trabas a la contratación (y despido) de trabajadores ligada a la contratación de trabajadores pensionistas.
- g) Recálculo de la pensión basado en las nuevas cotizaciones.
- h) Posibilidad de jubilación demorada, aunque con un premio actuarialmente justo, más generoso que el actual.

## 5. Conclusiones

En el presente trabajo hemos revisado brevemente la situación respecto a la compatibilización entre pensión de jubilación y empleo en 29 países europeos participantes en el SHARE.

La compatibilización entre pensión y trabajo es en general buena para los individuos y una fuente de aseguramiento y protección (ante el *shock* de ingresos) para muchos de ellos. La propensión para compatibilizar está aumentando en los países europeos porque la mejora de la salud de los individuos en edades avanzadas junto a las presiones derivadas de los procesos de envejecimiento (que dificultan la financiación vía reparto y que disminuyen el peso relativo de la población joven) que sufren (o sufrirán) todos los países así lo están facilitando. Por ello, merece la pena invertir un poco de esfuerzo en regularla óptimamente, evitando los (numerosos) errores del pasado.

En el caso español también observamos estas tendencias, aunque amortiguadas por una regulación imposible hasta 2013 y difícil a partir de este año, especialmente para los trabajadores por cuenta ajena. Al objeto de aumentar la capacidad de trabajo de la economía española sugerimos cambios en la jubilación anticipada y activa, que convergerían en un solo sistema de jubilación activa, que debidamente complementado con otros cambios en algunas reglas clave del cálculo de la pensión podrían facilitar el tránsito hacia un sistema de cuentas nocionales mucho más fácil de sostener que el actual.

## Referencias bibliográficas

- BAKER, M. y BENJAMIN, D. (1999): «How do retirement tests affect the labour supply of older men?»; en *Journal of Public Economics* (vol. 112), pp. 27-51.
- CREMER, H.; LOZACHMEUR, J. M. y PESTIEAU, P. (2005): «Social security and retirement decision: A positive and normative approach». CORE Discussion Paper 2006/19.
- CREMER, H.; LOZACHMEUR, J. M. y PESTIEAU, P. (2008): «Social desirability of earnings tests»; en *German Economic Review* 9(2); pp. 114-134.
- DISNEY, R. y SMITH, S. (2002): «The Labour Supply Effect of the Abolition of the Earnings Rule for Older Workers in the United Kingdom». CeRP Working Papers 17.
- GARCÍA DÍAZ, M. A. (2018): «Efectos de la jubilación parcial con contrato de relevo sobre la equidad y el coste financiero del sistema público de pensiones en España». Fedea Economy Notes 2018-01, FEDEA.
- GRUBER, J. y WISE, D. A. (1999): *Social Security and Retirement around the World*. University of Chicago Press.
- GRUBER, J. y WISE, D. A. (2004): *Social Security Programs and Retirement around the World: Micro-Estimation*. University of Chicago Press
- JIMÉNEZ-MARTÍN, S. y SÁNCHEZ-MARTÍN, S. (2007): «An evaluation of the life-cycle effects of minimum pensions on retirement behavior»; en *Journal of Applied Econometrics* 22(5); pp. 923-950.
- JIMÉNEZ-MARTÍN, S. y SÁNCHEZ-MARTÍN, S. (2015): «A life-cycle exploration of the effects of the Earning test on retirement and welfare, with an application to the Spanish case»; mimeo.
- SÁNCHEZ-MARTÍN, A. (2002): *Jubilación endógena y reforma del sistema público de pensiones en España*. Tesis Doctoral, Universidad Carlos III de Madrid.
- SÁNCHEZ-MARTÍN, A. (2017): «Proyecciones financieras y de bienestar del sistema español de pensiones: modelización en equilibrio general»; eee2017-03, FEDEA.





# EL AHORRO COMO COMPLEMENTO PARA LA PENSIÓN

*Inmaculada Domínguez Fabián*  
Universidad de Extremadura

## Resumen

En este trabajo se analizan los productos de previsión social complementaria en España; teniendo en cuenta su evolución hasta el momento actual. En el caso de España la fiscalidad de estos productos, tanto desde el ámbito del individuo como del empresario que los promueve, ha sufrido continuas modificaciones, las cuales no siempre han contribuido a estimular el ahorro para la jubilación. El entorno digital en el que nos encontramos hace que también haya que considerar productos de ahorro para la jubilación, que pueden ser denominados como no tradicionales. La elevada inversión inmobiliaria en España, y su objetivo de inversión para el futuro, hace que los productos de previsión, relacionados con ella, sean también objeto de este trabajo.

## Abstract

*This work analyses supplementary retirement products in Spain, taking into account their evolution to date. In Spain, taxation on these products, both in terms of individuals and employers that promote them, has gone through continuous change, which has not always helped to encourage saving for retirement. Today's digital environment means that «non-traditional» retirement savings products should also be considered. The high level of real estate investment in Spain and its investment status in the future means that real estate-related retirement products are also examined in this work.*

## 1. Introducción

La *jubilación*, que etimológicamente proviene de ‘júbilo’, es uno de los mayores cambios en el ciclo vital de cualquier individuo y ha de planificarse con antelación suficiente. La jubilación implica pasar de la vida activa a la pasiva y, en el plano económico, eso conlleva, generalmente, una disminución de ingresos. Debido a la mayor supervivencia de la población, las necesidades económicas, una vez jubilado, no van a ser menores a las de la vida activa. Los requerimientos de cada período vital son diferentes, y en lo que podemos denominar «cuarta edad» las necesidades económicas serán mayores, ya que se requieren cuidados y atención sanitaria que suponen un elevado coste, aún cuando se cuente con un sistema sanitario universal.

El sistema público de pensiones proporciona casi el 80 % de los recursos de los jubilados en España y la pensión pública se constituye como la principal fuente de ingresos en la jubilación. El sistema público de pensiones español, al ser de reparto, está sometido al riesgo

demográfico; entendido este como un incremento de la supervivencia unido a un descenso de la natalidad. Ello ha llevado a que en 2011 y en 2013 se realicen reformas paramétricas que, con el objetivo de hacer más sostenible el sistema, implican una reducción de la cuantía de la pensión pública. Los estudios de los efectos de las reformas son unánimes en indicar que la tasa de sustitución, relación entre la primera pensión y el último salario, se irá reduciendo con la aplicación de las reformas de 2011 y 2013.

En 2020, a los retos del envejecimiento poblacional y el reto económico se añade el reto provocado por la pandemia de la covid-19. Según el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2020): «La covid-19 ha provocado una fuerte perturbación en los mercados laborales, con efectos en cascada en los ahorros para la jubilación y en las pensiones». En este informe se señala también que la nueva deuda acumulada por los Estados para afrontar la recesión con ayudas masivas para las empresas o los trabajadores (los ERTE) «va a poner presión a la financiación de las pensiones, que ya están en tensión por los cambios demográficos».

La Comisión Europea (2012), en su *Libro Blanco*, aboga por la previsión social complementaria como el mecanismo ideal para compensar las deficiencias en las pensiones públicas y reforzar el sistema. Las pensiones se sostienen en tres pilares, uno público y dos privados y complementarios. El denominado segundo pilar se basa en el sistema de empleo y el tercero en la previsión individual; y ambos son el objeto de este trabajo.

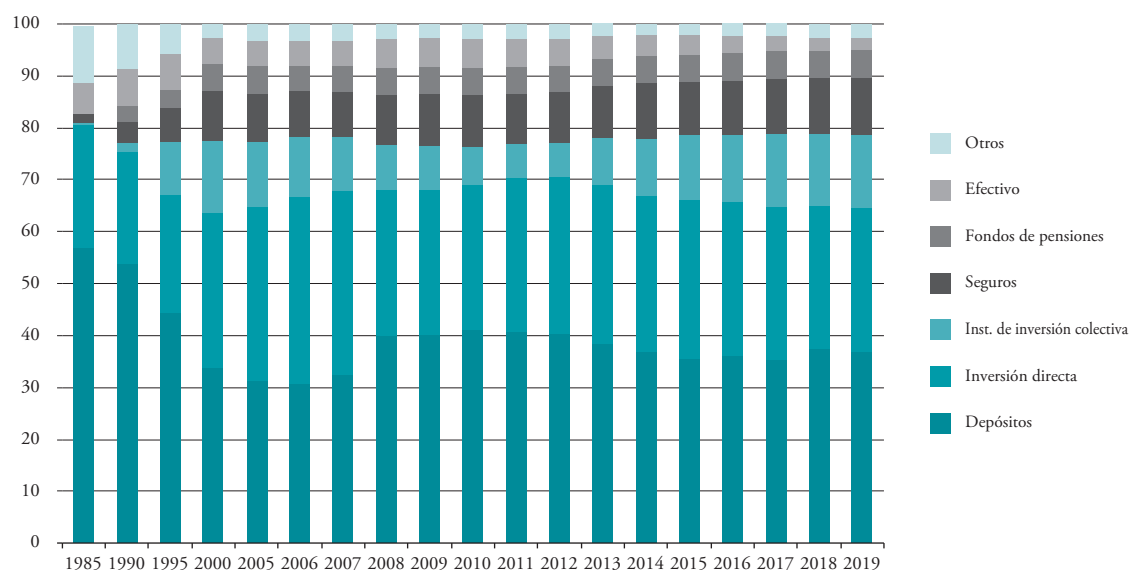
En este capítulo se analiza, en el epígrafe 2, cuál es la composición del ahorro de las familias en España, así como el porcentaje del mismo que es ahorro para la jubilación. Los productos que permiten cubrir el riesgo de la jubilación y generar un ahorro suficiente son diferentes a los de la planificación financiera. Por ello en el epígrafe 3 se analizan cuáles son los productos de previsión social complementaria en España, y cuál ha sido su evolución. Se lleva a cabo un análisis descriptivo de los aspectos fiscales y de liquidez que caracterizan a cada uno de los productos destinados a ahorrar para la jubilación en España. El análisis fiscal se realiza tanto desde la óptica del individuo como del empresario, que promueve o impulsa un plan de previsión para sus trabajadores. En diciembre de 2020 se han propuesto, por parte del Gobierno en los Presupuestos Generales del Estado, cambios de gran calado en los estímulos fiscales a los productos de ahorro previsión, tanto en el ámbito individual como en el colectivo. El Proyecto de Ley de los Presupuestos ha sido aprobado por el Congreso de los Diputados quedando únicamente pendiente su aprobación en el Senado, y las medidas que en ellos se incluyen se analizarán en el epígrafe 4. Con el objeto de mostrar todos los instrumentos que generen ahorro para la jubilación se realiza una recopilación de productos que pueden considerarse como no tradicionales; que basan su funcionamiento en asociar el ahorro al consumo. Asimismo, se destina un epígrafe a la vivienda como producto de ahorro previsional dado la importancia que este bien patrimonial tiene en las economías domésticas españolas. El año en el que se lleva a cabo este trabajo, 2020, y la situación de pandemia en la que nos encontramos hace que se recojan en este documento las medidas que, desde el ámbito previsional, se han implementado con motivo de la covid-19. Finalizo el capítulo con unas reflexiones a modo de conclusión, junto con las referencias bibliográficas utilizadas.

## 2. El ahorro financiero en España

El ahorro financiero en España se realiza, por un lado, en productos financieros tales como los depósitos, instituciones de inversión colectiva, inversión directa, créditos y por otro en productos finalistas destinados a la planificación para la jubilación.

En el Gráfico 1 se muestra la estructura del ahorro de las familias españolas para el período comprendido entre 1985 y 2019. Se observa cómo a lo largo del período se ha producido un incremento del porcentaje destinado a productos de prevision social (de un 11 % a 17 %) del ahorro en detrimento del porcentaje destinado a depósitos.

**Gráfico 1. Distribución de los activos financieros de las familias españolas (1985-2019)**



Fuente: *Inverco y DGS*.

En la siguiente sección se exponen las características, y la evolución, de los productos destinados al ahorro para la jubilación en España.

### 3. Sistemas de previsión social complementaria

Según la legislación, fiscal y previsional, en España son 11 los productos tipificados como sistemas de previsión social complementaria. A continuación se exponen las características de los mismos, sus cifras, tanto en número de personas que los contratan como en la cuantía que destinan a ellos. Dos aspectos fundamentales de estímulo y funcionamiento de los sistemas complementarios, la fiscalidad y la liquidez, son tratados con mayor detalle en el epígrafe 4.

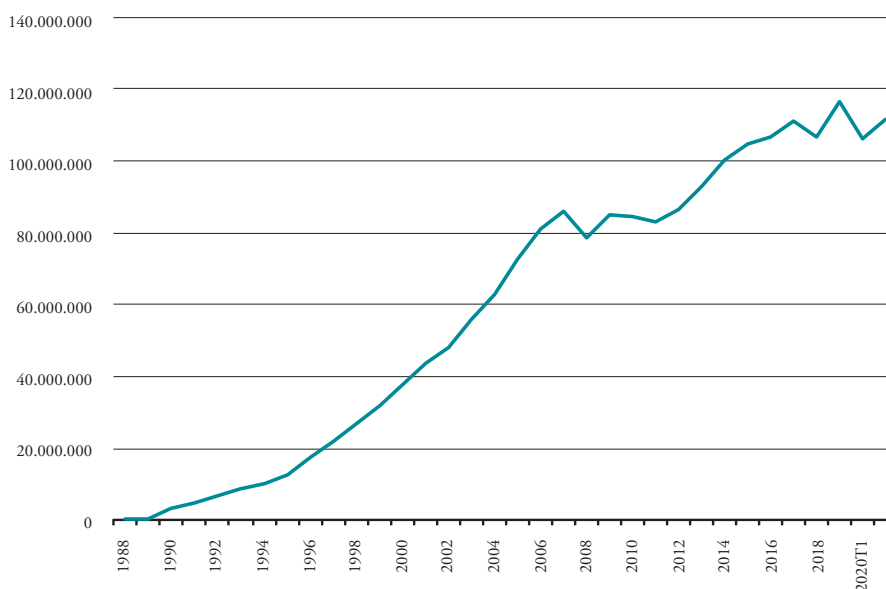
#### 3.1. Planes de pensiones

Los planes de pensiones son contratos a través de los cuales se canaliza el ahorro relacionado con la previsión. Los planes de pensiones tienen que estar adscritos a un fondo de pensiones, que es un patrimonio independiente en el que se acumulan las aportaciones de las personas que hayan contratado un plan de pensiones, denominadas partícipes.

Las tres figuras clave que intervienen son la entidad gestora, la entidad depositaria y la comisión de control, las cuales velan por el cumplimiento del plan de pensiones, complementando sus funciones y garantizando la legalidad vigente.

En el Gráfico 2 se muestra cuál ha sido la evolución del patrimonio de los fondos de pensiones en España desde 1988, año en que se regulan por primera vez, hasta el momento presente. Se observa un incremento del patrimonio hasta llegar, en 2020, a 110 millones de euros, con una evolución ascendente.

**Gráfico 2. Evolución del patrimonio de los fondos de pensiones en España (1988-2020)**



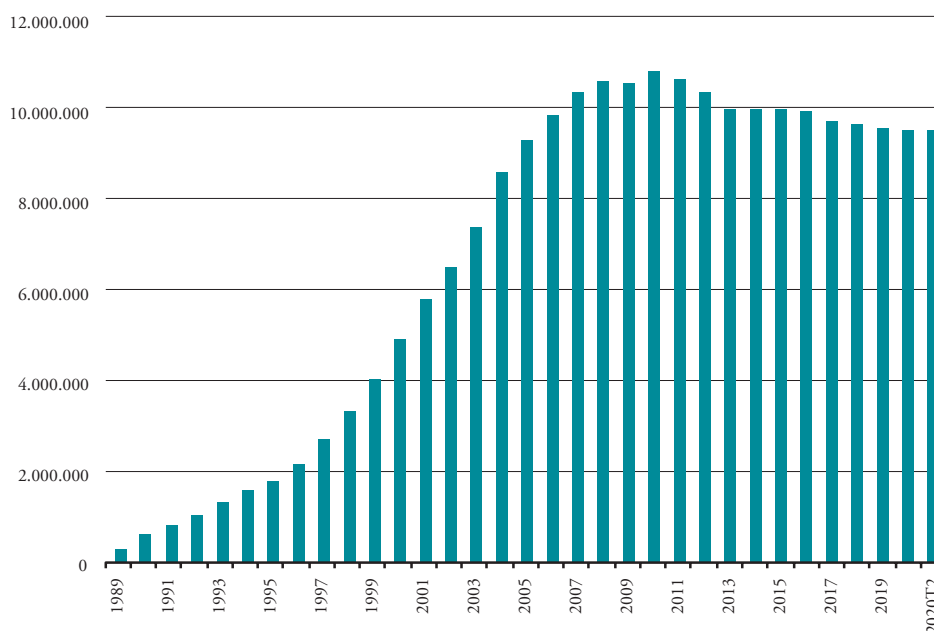
En millones de euros

Fuente: *Inverco*.



El Gráfico 3 recoge la evolución de los partícipes, que es creciente hasta el año 2008; momento en el que el número de partícipes desciende, estabilizándose posteriormente hasta el segundo trimestre de 2020.

**Gráfico 3. Evolución del número de partícipes (1988-2020)**

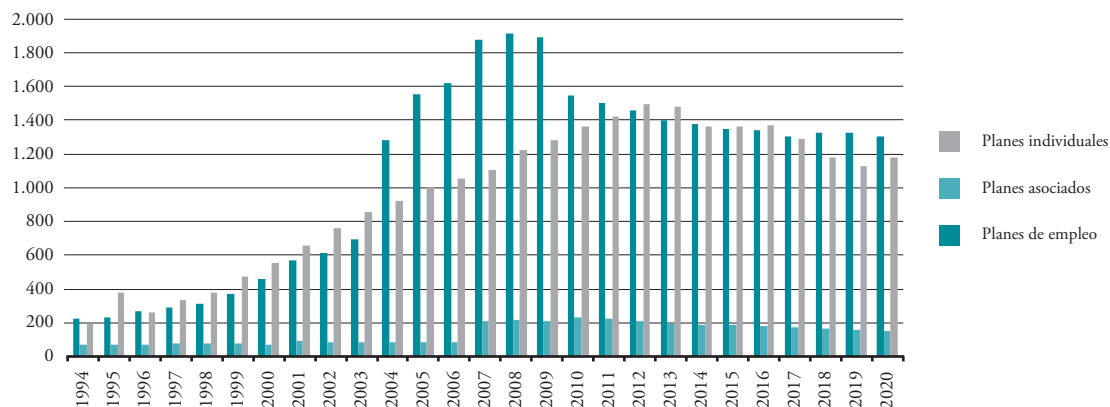


Fuente: *Inverco*.

La legislación española regula tres tipos de planes de pensiones: planes de pensiones individuales y planes de pensiones colectivos (planes de pensiones de empleo y asociado). En el Gráfico 4 se muestra la evolución, por tipo, de los planes de pensiones en España desde 685 en 1995 hasta los 2.632 de 2018, llegando a 3.308 en el año 2009. Se observa cómo el mayor número de planes se concentran en los planes de empleo, los cuales llevaban una tendencia de crecimiento, que se reduce en 2012<sup>1</sup>, período a partir del que se observa una cercanía entre el número de planes de empleo e individuales.

<sup>1</sup> El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad recoge que a partir de 2012, en el sector público, no se podrá realizar aportaciones a Planes de Pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación. Esta restricción se ha mantenido hasta los Presupuestos Generales de 2018.

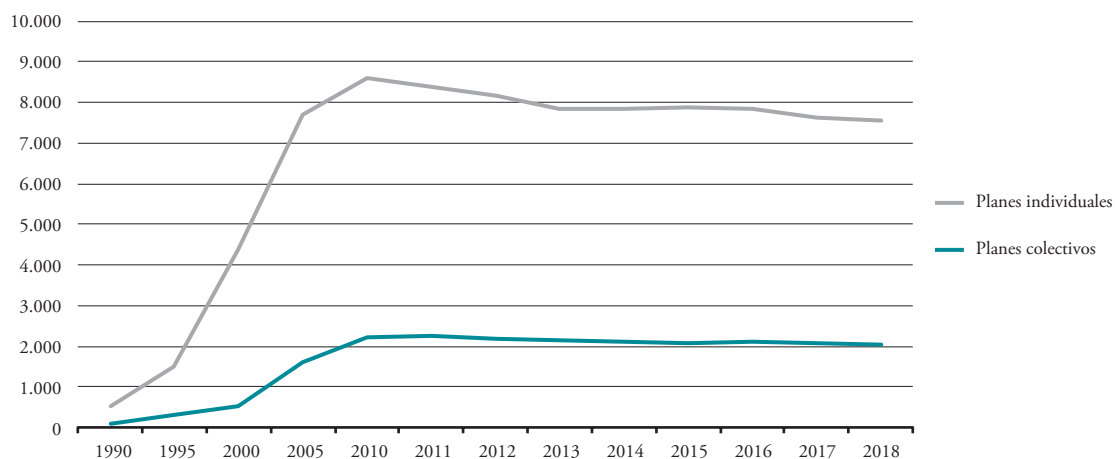
**Gráfico 4. Evolución de los diferentes tipos de planes de pensiones (1995-2020)**



Fuente: DGS.

El Gráfico 5 informa cómo en 2018 alrededor de 9.600.000 personas tenían un plan de pensiones complementario, de los cuales solo 2 millones eran afiliados a un plan ocupacional. Teniendo en cuenta que la población activa de España es de 23 millones, podemos afirmar que la tasa de cobertura de los planes de pensiones de empleo es del 8,6 % de la población activa.

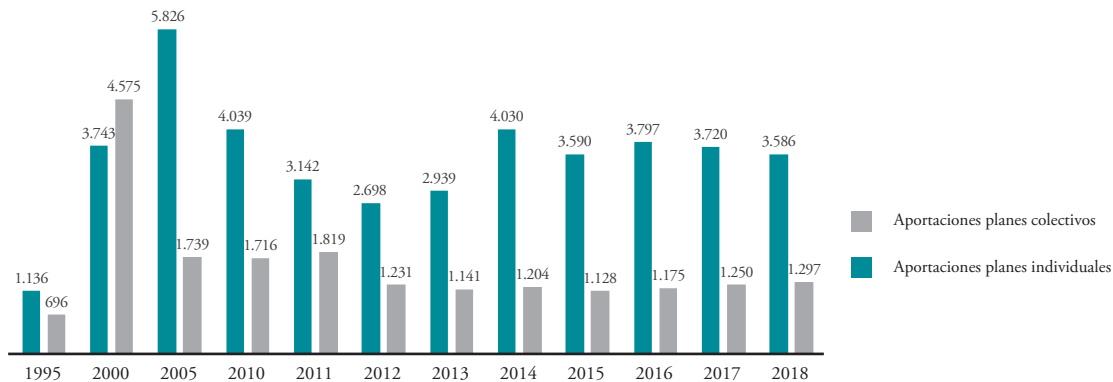
**Gráfico 5. Evolución, en miles, del número de personas que disponen de un plan de pensiones, bien en el ámbito individual o colectivo (1995-2018)**



Fuente: elaboración propia a partir de UNESPA, Inverco y DGS.

En el Gráfico 6 se recoge la evolución de la cuantía de aportación, en millones de euros, a los planes de pensiones, cuya tendencia creciente se ve truncada en 2008. Posteriormente vuelve a incrementarse, si bien no se alcanzan los valores de aportación de años anteriores a la crisis de 2008.

**Gráfico 6. Evolución de la aportación anual a los planes de pensiones según tipo (1995-2018)**

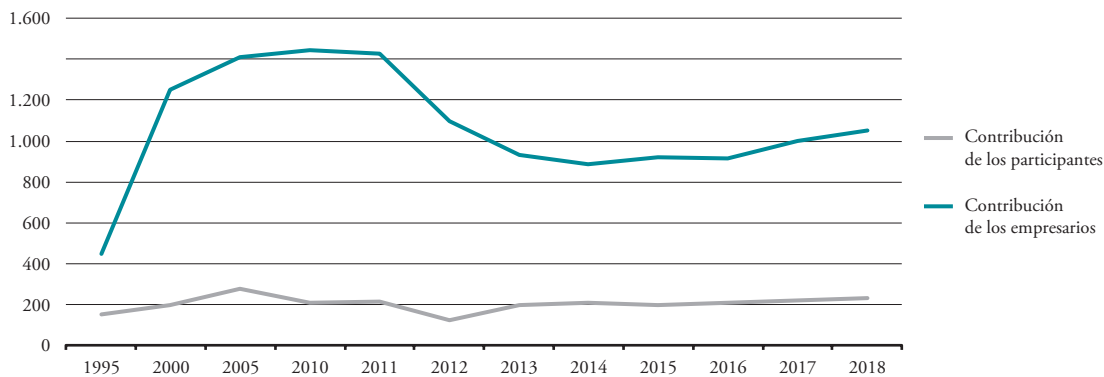


En millones de euros

Fuente: elaboración propia a partir de UNESPA, Inverco y DGS.

En el Gráfico 7 se observa la evolución de las aportaciones que se realizan al sistema colectivo; y se aprecia que la mayor cuantía es la que realizan los promotores, siendo considerablemente menor lo que aportan los trabajadores al plan de pensiones.

**Gráfico 7. Evolución de las aportaciones a los planes de pensiones colectivos (1995-2018)**

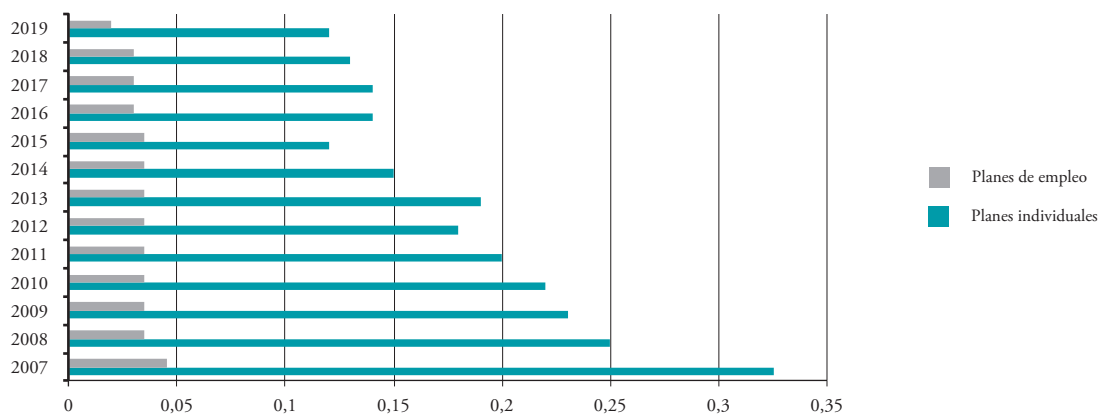


En millones de euros

Fuente: elaboración propia a partir de UNESPA, Inverco y DGS.

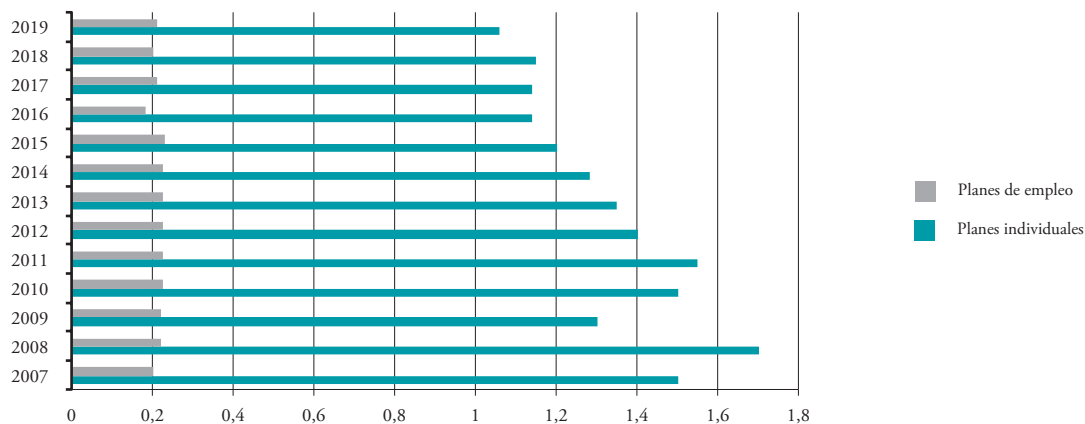
En los Gráficos 8 y 9 se observa la evolución de las comisiones, de depósito y de gestión, respectivamente, que se cobran en el ámbito individual y en el de empleo, desde 2007 hasta 2019. El Real Decreto 62/2018, de 9 de febrero, con efectos desde el 10 de abril de 2018, estipula que la comisión máxima de la Entidad Depositaria se reduce del 0,25 % al 0,20 % anual de las cuentas de posición. En el caso de la entidad gestora, se elimina el máximo único del 1,5 % y se fija como límite 0,8 %, 1,30 % y 1,5 % para los fondos de pensiones de renta fija, de renta fija mixta, y para el resto, respectivamente. Los valores de ambas comisiones, según se aprecia en los Gráficos 8 y 9, son siempre superiores en el ámbito individual que en el de empleo, si bien ambas se han ido reduciendo a lo largo de los años.

**Gráfico 8. Evolución de las comisiones de las entidades de depósito de los fondos de pensiones (2007-2019)**



Fuente: elaboración propia a partir de UNESPA, Inverco y DGS.

**Gráfico 9. Evolución de las comisiones de las entidades gestoras de los fondos de pensiones (2007-2019)**



Fuente: elaboración propia a partir de UNESPA, Inverco y DGS.

### ***3.2. Planes de previsión asegurados (PPA)***

Los planes de previsión asegurados se definen como contratos de seguro en los que la figura del tomador, asegurado y beneficiario han de coincidir. Las contingencias cubiertas deberán ser, únicamente, las previstas en el artículo 8.6 del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, siendo cobertura principal la de jubilación. Este tipo de seguros tiene, obligatoriamente, que ofrecer una garantía de interés y utilizar técnicas actuariales. Las normas de desarrollo, el régimen financiero y fiscal de las aportaciones, contingencias y prestaciones de estos contratos se regirán por la normativa de los planes de pensiones, salvo los aspectos financiero-actuariales de las provisiones técnicas correspondientes.

Por lo tanto, podemos afirmar que los planes de previsión asegurados son seguros de vida con los mismos requisitos, fiscalidad y contingencias que los planes de pensiones. Su diferencia es que tienen obligatoriamente que garantizar un tipo de interés mínimo, lo que hace que sea un instrumento adecuado para perfiles de ahorradores conservadores. El ahorro, en este tipo de productos es, en 2019, de 12.342 millones de euros, con 928.478, asegurados, un 3,11 % menos que en 2018.

### ***3.3. Mutualidades de previsión social complementarias***

Las mutualidades de previsión social son entidades aseguradoras que ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario complementaria al sistema de Seguridad Social obligatoria, mediante aportaciones a prima fija o variable de los mutualistas, personas físicas o jurídicas, o de otras entidades o personas protectoras.

En la previsión de riesgos sobre las personas, las contingencias que pueden cubrir son las de muerte, viudedad, orfandad, jubilación y dependencia, y garantizarán prestaciones económicas en forma de capital o renta. Las prestaciones económicas que se garanticen no podrán exceder de 30.000 euros como renta anual ni de su equivalente actuarial como percepción única de capital, calculado conforme a la base técnica establecida para el cálculo de la citada renta, con el límite de 300.000 euros. Las mutualidades en 2018 gestionaron un total de 8.007 millones de euros de 358.977 individuos.

### ***3.4. Planes de previsión social empresarial (PPSE)***

Se trata de seguros de vida colectivos suscritos por la empresa en favor de sus trabajadores. Tienen los mismos requisitos y fiscalidad que los planes de pensiones de empleo con la diferencia de que deben garantizar un tipo de interés, lo cual permite asegurar a cada trabajador las primas imputadas más una rentabilidad adicional. En 2018 el ahorro en estos productos es de 458 millones de euros de un total 62.795 personas.

### **3.5. Seguros colectivos**

Este producto es un seguro colectivo de vida suscrito por las empresas en favor de sus trabajadores, que no tienen que cumplir los requisitos de los planes de empleo ni de los PPSE, fundamentalmente en lo que se refiere a la atribución de derechos a los trabajadores y no discriminación. Suelen utilizarse por las empresas para garantizar compromisos por pensiones que están condicionados al cumplimiento de determinados requisitos, como es la permanencia en la empresa, jubilación a la edad ordinaria, etc. Estos productos pasan de gestionar 458 millones de euros en 1995 a 26.506 millones de euros en 2018.

### **3.6. Planes de ahorro a largo plazo (PALP)**

Los planes de ahorro a largo plazo se configuran como contratos celebrados entre el contribuyente y una entidad aseguradora o de crédito que pueden ser instrumentados de dos formas, a través de seguros individuales de vida o mediante cuentas individuales de ahorro:

#### **a. Seguros individuales de vida**

El seguro individual de ahorro a largo plazo (SIALP) es un seguro individual de vida que cubre contingencias de supervivencia o fallecimiento, en el que el propio contribuyente es el contratante, asegurado y beneficiario salvo en caso de fallecimiento. En 2018 son 567.553 asegurados los que contratan este seguro por un importe de 12.189 millones de euros.

#### **b. Depósitos y contratos financieros**

La cuenta individual de ahorro a largo plazo (CIALP) se configura como un contrato de depósito de dinero celebrado por el contribuyente con una entidad de crédito, con cargo a la cual se podrán constituir uno o varios depósitos de dinero, así como contratos financieros. Dichos depósitos y contratos financieros deberán contratarse por el contribuyente con la misma entidad de crédito en la que se haya abierto la cuenta individual de ahorro a largo plazo. La cuenta individual de ahorro a largo plazo deberá estar identificada singularmente y separada de otras formas de imposición.

Solo se podrá ser titular de forma simultánea de un plan de ahorro largo plazo (seguro o cuenta), sin perjuicio de la posibilidad de movilizar los derechos económicos de seguros individuales de ahorro a largo plazo y de los fondos constituidos en cuentas individuales de ahorro a largo plazo de un plan a otro.

Las aportaciones al plan de ahorro a largo plazo no pueden ser superiores a 5.000 euros anuales en ninguno de los ejercicios de vigencia del plan y si se supera esta cantidad en

cualquiera de los ejercicios se pierde el derecho a la exención. En 2019 los SIALP rondan los 4.300 millones de patrimonio y un total de 611.589 asegurados.

### 3.7. Planes individuales de ahorro sistemático (PIAS)

Los PIAS son seguros de vida ahorro cuya finalidad es constituir un capital que posteriormente sea recuperado en forma de renta vitalicia asegurada. Las cuantías aportadas a estos productos no pueden superar los 8.000 euros anuales y el total acumulado en el plan no puede superar los 240.000 euros.

Una de las principales ventajas de los PIAS es que, a pesar de que están configurados como instrumentos de ahorro-previsión a largo plazo, son productos plenamente líquidos ya que es posible rescatar totalmente el ahorro acumulado en cualquier momento. No obstante, hay que tener en cuenta que si el ahorro acumulado no se recupera en forma de renta vitalicia o se recupera antes de que transcurran 5 años, se perderá la ventaja fiscal de la que goza. En 2019 el número de asegurados en estos productos es de 1.428.536 de personas con un patrimonio de 14.456 millones de euros.

### 3.8. Unit Linked

Su traducción al castellano es ‘vinculado a unidad de negocio’, y son seguros de vida ahorro que dan la oportunidad al ahorrador de invertir en diferentes fondos de inversión, en cestas de fondos de inversión con diferentes perfiles de riesgo o en diferentes activos financieros. Su principal inconveniente es que no ofrecen una rentabilidad garantizada por lo que el ahorrador es quien asume el riesgo, pudiendo obtener elevadas rentabilidades pero también grandes pérdidas. Por otro lado, son productos totalmente líquidos. El volumen de ahorro en *Unit Linked* es de más de 1.000 millones de euros en 2018.

### 3.9. Entidades de previsión social voluntaria

Las entidades de previsión social voluntaria (EPSV) son entidades sin ánimo de lucro y de carácter voluntario constituidas con el objetivo de proteger a sus asociados, que están bajo el control y la supervisión del Gobierno vasco. Se podría decir que son los planes de pensiones del País Vasco y tienen acumulado en ahorros complementarios para la jubilación una cantidad equivalente al 34 % de su producto interior bruto (PIB), cuando los planes de pensiones no llegan al 8 % en el resto del territorio nacional. Hay dos tipos de EPSV:

- *EPSV de empleo*, destinadas a cubrir la previsión social de los trabajadores con aportaciones de sus empresas. En el año 2018 contaban con 485.936 trabajadores con un patrimonio de 13.409 millones de euros.

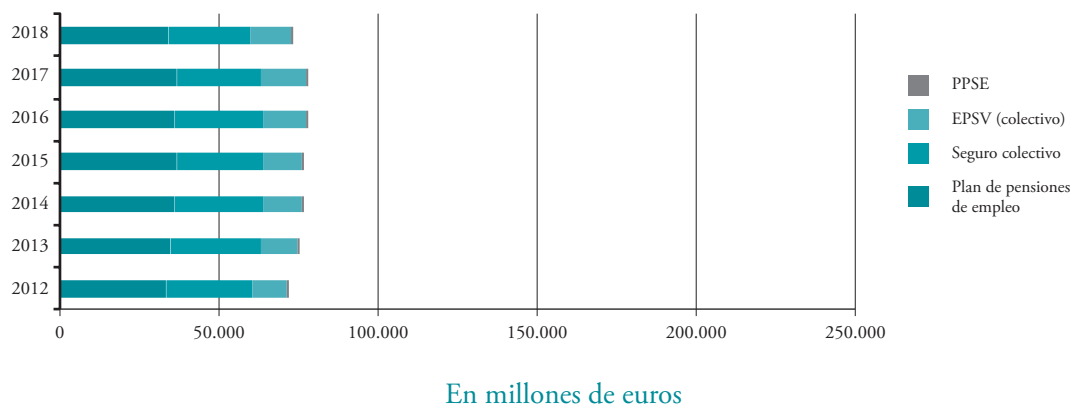
- *EPSV individuales*, con un número de ahorradores individuales en el año 2018 de 648.354 y un patrimonio de 11.395 millones de euros.

### 3.10. Transformación del patrimonio en rentas vitalicias

EL Real Decreto 633/2015 de 10 de julio en su artículo 42 regula la exención por reinversión en rentas vitalicias; lo que hace que la transformación del patrimonio, y no solo la vivienda, en una renta vitalicia se convierta en un producto que complementa a la pensión pública de jubilación. La transformación del patrimonio en una renta vitalicia la realizan en 2019 un total de 29.220 asegurados con un patrimonio de 2.593 millones de euros.

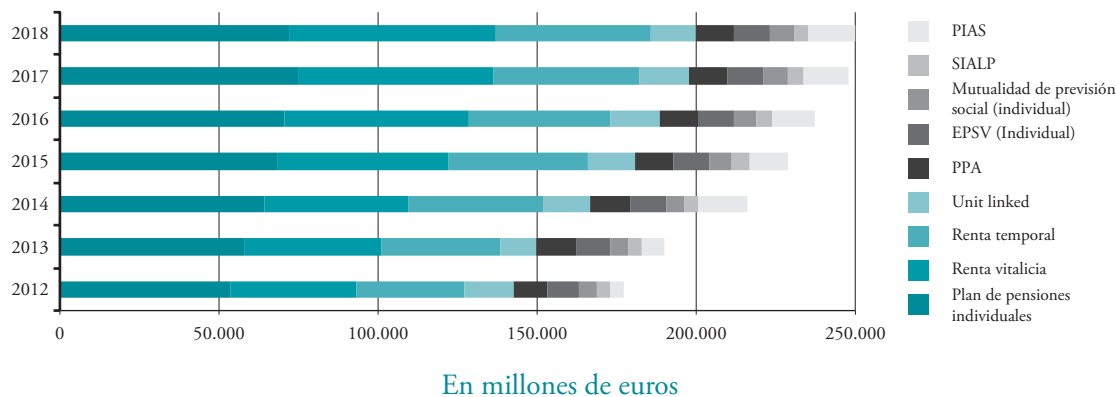
Tras lo expuesto, los Gráficos 10 y 11 muestran cuál ha sido la evolución del ahorro destinado a complementar la pensión pública tanto en el ámbito individual y colectivo respectivamente. Se observa cómo el ahorro es superior en la previsión individual que en la colectiva.

**Gráfico 10. Ahorro para pensiones en el ámbito laboral u ocupacional**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de UNESPA, Inverco, DGS y EPSV.

**Gráfico 11. Ahorro para pensiones en el ámbito individual**

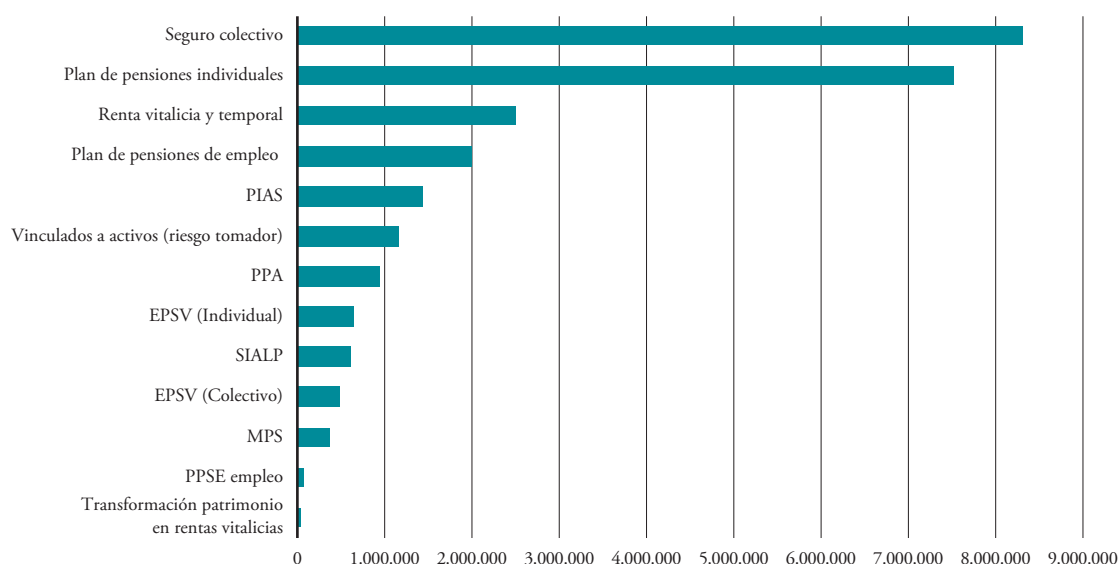


Fuente: elaboración propia a partir de datos de UNESPA, Inverco, DGS y EPSV.



El Gráfico 12 recoge el número de personas que disponen de cada uno de los tipos de sistemas complementarios de previsión social. Se observa cómo en el ámbito colectivo es el seguro colectivo el que cubre al mayor número de personas, y en el entorno individual esta posición la ocupan los planes de pensiones individuales.

**Gráfico 12. Número de personas que disponen de sistemas complementarios de previsión social en España (2019)**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de UNESPA, Inverco y DGS.

## 4. Liquidez y fiscalidad, para el individuo y el promotor, del ahorro previsión

El intrumentro tradicional para estimular el ahorro previsional es el incentivo fiscal. En el caso de España, ya hemos observado en la sección anterior el elevado número de instrumentos disponibles para ahorrar para la jubilación. Esta diversidad también la encontramos en el ámbito fiscal puesto que el tratamiento impositivo no es igual para todos los productos. En España, como señalan Álvarez y Rubio (2019) nos encontramos con una diversidad añadida puesto que la tributación difiere en función del territorio de residencia del contribuyente, y de que se le aplique el sistema general de tributación en territorio común o el Impuesto sobre la Renta de los territorios forales del País Vasco o Navarra. En este epígrafe analizo la fiscalidad, pero no solo desde el ámbito del individuo que realiza las aportaciones sino también desde la óptica del empresario que promueve el sistema de previsión para sus trabajadores. No se puede obviar que el sistema de los tres pilares recoge tanto la previsión individual como la colectiva,

por lo que las dos han de ser analizadas. En este apartado vemos cómo han «involucionado» los incentivos fiscales hacia la previsión social, y cómo este proceso se consolida peligrosamente con la actual propuesta de eliminar las deducciones fiscales de las aportaciones que se realicen a los productos de ahorro individual.

El ahorro para la jubilación es ahorro a largo plazo, ahorro finalista con un horizonte lejano. La teoría de la economía conductual<sup>2</sup> profundiza en la dificultad que supone realizar un esfuerzo en el momento presente para tener un beneficio futuro. Por ello los diseños de los sistemas de pensiones complementarios se basan en aplicar un binomio de fiscalidad liquidez. Este binomio supone que los productos que gozan de una ventaja fiscal presente llevan implícito un requisito de iliquidez, si no ilimitada, al menos temporal. La iliquidez es el «precio» a pagar por tener un ahorro que goza de deducciones fiscales en el momento de la aportación.

#### **4.1. Fiscalidad desde el ámbito del individuo**

Como señalan Álvarez y Rubio (2019); prácticamente la mitad de los países de la OCDE aplican al ahorro previsional un régimen fiscal sobre las rentas de las personas físicas, denominado *exención-exención-tributación* (EET). En él las contribuciones y los rendimientos acumulados de las inversiones, están exentos de tributación, mientras que la retirada de los fondos tributa como renta gravable a medida que se van rescatando los mismos. En el caso de España este modelo es aplicado para alguno de los productos de previsión; si bien para otros el modelo es el de *tributación-tributación-exención* (TTE).

En cuanto a la integración de las prestaciones en la base imponible de los individuos, hay productos que generan un rendimiento del trabajo, mientras que otros se imputan como rendimientos de capital mobiliario. En el primer caso esos rendimientos tributan al tipo marginal mientras que el del capital mobiliario lo hace a un tipo fijo, del 19 % en la actualidad y que generalmente resulta inferior al tipo marginal del contribuyente.

Analizando los productos desde la óptica fiscal, del individuo que ahorra, se obtienen las siguientes agrupaciones.

#### **Plan de pensiones, mutualidades de previsión social, planes de previsión asegurados, planes de previsión social empresarial y entidades de previsión social voluntaria**

Estos productos siguen el modelo de tributación EET. En el momento de la aportación<sup>3</sup>, la cual no puede superar los 8.000 euros anuales<sup>4</sup>, es posible reducir de la base imponible del Impuesto para la Renta de las Personas Físicas la menor de las siguientes cantidades:

<sup>2</sup> Para un análisis sobre la Economía Conductual aplicada a pensiones véase DOMÍNGUEZ y VALERO (2020).

<sup>3</sup> Las reducciones por aportaciones y contribuciones a los sistemas de previsión social incluidos en este apartado tienen un límite máximo conjunto.

<sup>4</sup> Este límite ha sido modificado a lo largo de las sucesivas legislaciones. Este valor es el vigente en 2020.

- a) 8.000 euros.
- b) 30 % de la suma de los rendimientos del trabajo personal y de actividades económicas percibidas individualmente.

Las aportaciones que excedan de estos límites darán derecho a reducir la base imponible de los cuatro períodos impositivos siguientes, hasta agotar, en su caso, en cada uno de ellos los importes máximos de reducción.

En relación a esas reducciones es importante no olvidar que las mismas han ido «involucionando». Gómez de la Torre (2015) expone de manera detallada el tratamiento fiscal otorgado a las aportaciones a los planes de pensiones, y productos de igual tratamiento fiscal; del que se extrae la siguiente tabla.

**Tabla 1. «Involución» de los límites de deducción en la base imponible cuando se realizan aportaciones a un plan de pensiones**

Se deducirá la menor de las dos cuantías, con independencia de que sean aportaciones a sistemas individuales o sistemas colectivos		
Ley 18/1991	20 % de la suma de los rendimientos netos del trabajo o empresariales o profesionales.	6.611 euros
Ley 40/1998	20 % de la suma de los rendimientos netos del trabajo o empresariales o profesionales.	6.611 euros
Ley 6/2000	25 % de la suma de los rendimientos netos del trabajo o empresariales o profesionales.	7.212 euros
	40 % de la suma de los rendimientos netos del trabajo o empresariales o profesionales, para mayores de 52 años	15.925 euros
Ley 46/2002		8.000 euros
		8.000 + 1.250 euros por cada año de edad. Máx.: 24.250 euros
Ley 35/2006	30 % de la suma de los rendimientos netos del trabajo o empresariales o profesionales.	10.000 euros
	50 % de la suma de los rendimientos netos del trabajo o empresariales o profesionales, para mayores de 50 años	12.500 euros
Ley 26/2014	30 % de la suma de los rendimientos netos del trabajo o empresariales o profesionales.	8.000 euros
Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 2021		
	Aportación máxima del individuo: 2.000 euros	Aportación máxima del empresario: 8.000 euros
Deducción	2.000 euros	8.000 euros

Fuente: GÓMEZ DE LA TORRE (2015) y elaboración propia según el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 2021.

En la Tabla 1 he introducido la regulación que se prevé se aplicará a partir de 2020 según la información que se recoge en el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 2021.

En la disposición final décimo primera del Proyecto de Ley de los Presupuestos se señala textualmente como Principios básicos de los planes de pensiones que «a) El total de las aportaciones y contribuciones empresariales anuales máximas a los planes de pensiones regulados en la presente Ley no podrá exceder de 2.000 euros. Este límite se incrementará en 8.000 euros, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales. Las aportaciones propias que el empresario individual realice a planes de pensiones de empleo de los que, a su vez, sea promotor y partícipe, se considerarán como contribuciones empresariales, a efectos del cómputo de este límite.» Ello supone que individualmente la limitación de aportación y de deducción en la base imponible al plan de pensiones pasa de los 8.000 euros de la Ley 26/2004 a 2.000 euros. Únicamente, cuando las aportaciones provengan del empresario, se permitirá que la aportación, y consecuente deducción, se incremente en 8.000 euros.

Además, en el Proyecto de los Presupuestos se incluye la Disposición adicional cuadragésima, donde se regula la promoción de fondos de pensiones públicos de empleo. En ella se señala que en el plazo máximo de doce meses, el Gobierno presentará un proyecto de ley sobre fondos de pensiones públicos de empleo en el que se atribuya a la Administración General del Estado capacidad legal para su promoción.

Los fondos de pensiones públicos de empleo serán de carácter abierto en relación con los procesos de inversión desarrollados y tendrán las siguientes características:

- a) Podrán adscribirse a estos fondos de pensiones de promoción pública los planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para la jubilación que así lo establezcan en sus especificaciones; y, por defecto, los planes de pensiones de la modalidad de empleo que no determinen un fondo de pensiones específico concreto. Igualmente, estos fondos de pensiones públicos podrán canalizar inversiones de otros fondos de empleo que así lo decidan con un nivel de gastos que incentive la competencia en el sector.
- b) El proceso de selección de las entidades gestora y depositaria del fondo se hará a través de concurso competitivo abierto.
- c) Los fondos de pensiones públicos de empleo estarán regidos por una comisión de control. La política de inversiones del fondo de pensiones, aprobada por la comisión de control, se hará constar en escritura pública y no podrá ser modificada, salvo con autorización expresa otorgada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- d) El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones tendrá derecho de veto en relación con las decisiones de la comisión de control del fondo que afecten a la estrategia de inversión, así como a la sustitución de las entidades gestora y depositaria.
- e) Se regularán procedimientos simplificados para la integración de los planes de pensiones de empleo en los fondos de pensiones públicos de empleo.
- f) Podrá preverse la integración de planes de pensiones asociados de trabajadores autónomos.

Ante esta regulación, que cuanto menos es novedosa en España, surgen una serie de cuestiones, de las cuales no hay respuestas en el ámbito regulatorio; puesto que únicamente se ha recogido por «escrito» las disposiciones del Proyecto de Presupuestos. Por ello son múltiples las incógnitas que se plantean, entre las que destaco las siguientes:

- El fondo de pensiones público de empleo ¿qué semejanzas y similitudes tiene con los actuales fondos del sistema de empleo? Según lo mostrado tendrán, al igual que todos los fondos de pensiones, una Comisión de Control; si bien no se conoce cuál es la composición exacta de la misma, aunque sí que el Ministerio tendrá derecho de veto en las decisiones de inversión.
- ¿Qué se entiende por promoción pública? En la normativa de planes y fondos se ha vinculado siempre la promoción con la aportación; es decir, que el empresario que promovía el plan también realizaba aportaciones al mismo. En el caso de la promoción pública, esta promoción parece limitarse a la actividad de impulsarlo, sin llevar implícito el realizar aportaciones monetarias.
- ¿Quién podrá adscribirse a este fondo de pensiones público? Según el principio de integración obligatoria, hasta 2020 cualquier plan de pensiones tenía que estar adscrito a un fondo de pensiones. Esto parece que continúa así, si bien tanto los planes de empleo existentes, como los que se creen, tendrán la opción de adscribirse al fondo de pensiones público.
- ¿Quién podrá ser partícipe de este fondo de pensiones público? Según el texto del proyecto de presupuestos, serían los planes de pensiones de empleo existentes, como los que se creen. También se abre la posibilidad de que los autónomos puedan adscribirse de manera «individual» a este fondo de pensiones.
- ¿El fondo de pensiones público será obligatorio? Aquí hay que diferenciar la obligatoriedad con la automaticidad o «adscripción automática». Una cuestión es que por defecto todos los trabajadores de una empresa se encuentren adscritos al plan de pensiones de la empresa, el cual se integra en el fondo de pensiones público, y otra bien distinta, es que esto sea obligatorio. El hecho de que sea por defecto implica que para no pertenecer al mismo hay que indicarlo; pero no es que sea obligatorio.

Son muchas las cuestiones que sobre este tema se plantean y se plantearán en los próximos meses. Asimismo son varios los países que han aplicado modelos de «adscripción automática», siendo el caso de Inglaterra uno de los más conocidos; y en nuestro propio país el ejemplo de las Entidades de Previsión Social son sin duda un referente al que mirar. De ambos modelos me quedo con el hecho de que ambos se han diseñado en el ámbito de la negociación colectiva y de manera consensuada.

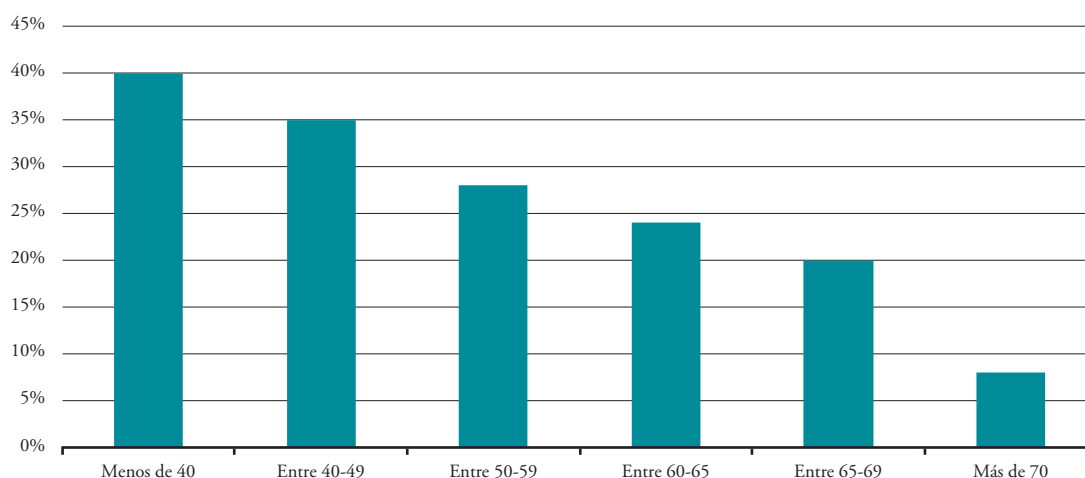
Para cerrar este epígrafe señalar que en el momento de percibir la prestación, esta se imputa, en su totalidad, en la base imponible como rendimiento del trabajo. Hasta el año 2007 era posible reducirse un 40 % de la prestación que se percibía en forma de capital, pero esta reducción fue eliminada<sup>5</sup>.

## PIAS y PALAP

Desde el punto de vista fiscal, las aportaciones a los PIAS y a los PALAP no se reducen la base imponible del IRPF ya que siguen un modelo TTE de tributación. Los rendimientos generados desde la contratación hasta el cobro de la renta vitalicia se declaran exentos de tributación como rendimientos del capital mobiliario. Su mayor atractivo fiscal reside en la fase de desacumulación, es decir, a partir del momento del cobro de la renta vitalicia que tributa como rendimiento del capital mobiliario, con un tipo impositivo fijo del 19 %, y no como rendimientos del trabajo, lo que conllevaría aplicar un tipo marginal que, generalmente, es más elevado. Además no se tributa por la totalidad sino por un determinado porcentaje de esta, que depende de la edad en el momento de constituirse la renta, como se observa en el Gráfico 13. El hecho de que la renta se pueda constituir con edades menores a la edad legal de jubilación, indica que este producto no es solo para la contingencia de jubilación.

El Gráfico 13 recoge el porcentaje por el que tributaría la renta vitalicia, en función a la edad del contribuyente, donde se puede observar una tendencia decreciente a medida que se incrementa la edad de percepción, y esta se acerca a la edad legal de jubilación. Es destacable que no exista ninguna proporcionalidad en el porcentaje, ya que en algunos períodos la reducción, respecto al tramo de edad anterior, es de 5 puntos mientras que en otros es de 7, 4 e incluso 12 en el último tramo de edad, que pasa de 65-69 años a más de 70 años.

**Gráfico 13. Porcentaje por el que se tributa, en función de la edad del asegurado al constituir la renta**



Fuente: *Ley del IRPF*.

<sup>5</sup> Se mantiene una regulación transitoria para los derechos consolidados generados por aportaciones realizadas con anterioridad a 2007.

Para beneficiarse de este tratamiento fiscal es necesario que el capital acumulado en el PIAS se recupere en forma de renta vitalicia y que el tiempo transcurrido entre la primera aportación y la constitución de la renta vitalicia sea superior a 5 años. Cabe señalar que la exención no tiene límite, aunque sí se establece un límite de aportación anual (8.000 euros) y total al producto (240.000 euros).

### Seguros y *Unit Linked*

Estos productos se someten a una tributación tipo TTE ya que el rendimiento que generan, calculado por diferencia entre el capital percibido y las primas aportadas, tendrá la consideración de rendimiento del capital mobiliario que se integrará en la base imponible del ahorro. Cuando la renta se perciba de manera vitalicia, se aplicará la regulación mostrada en el Gráfico 13. Cuando la renta se perciba como temporal, se considerará rendimiento del capital mobiliario el resultado de aplicar a cada anualidad los siguientes porcentajes:

- 12 %, cuando la renta tenga una duración inferior o igual a 5 años.
- 16 %, cuando la renta tenga una duración superior a 5 e inferior o igual a 10 años.
- 20 %, cuando la renta tenga una duración superior a 10 e inferior o igual a 15 años.
- 25 %, cuando la renta tenga una duración superior a 15 años.

### Exención por reinversión en rentas vitalicias

Según el Artículo 42 («Exención por reinversión en rentas vitalicias») del Real Decreto 633/2015 de 10 de julio, por el que se modifica el Reglamento del IRPF, podrán gozar de exención las ganancias patrimoniales que se pongan de manifiesto con ocasión de la transmisión de elementos patrimoniales, no necesariamente inmuebles, por contribuyentes mayores de 65 años, siempre que el importe, total o parcial, obtenido por la transmisión se destine en el plazo de seis meses a constituir una renta vitalicia a su favor. El importe máximo destinado a constituir la renta vitalicia ha de ser 240.000 euros. La renta vitalicia deberá tener una periodicidad inferior o igual al año, comenzando a percibirse en el plazo de un año desde su constitución, y el importe anual de las rentas no podrá decrecer en más de un 5 % respecto del año anterior.

### 4.2 *Fiscalidad desde el ámbito del empleador*

La previsión social tiene, o debe tener, un apoyo en el ámbito empresarial; y por lo tanto medidas que incentiven fiscalmente ese estímulo han de ser aplicadas si se quiere impulsar el ahorro provisional en el ámbito laboral.

En España inicialmente la normativa fiscal, en cuanto al Impuesto sobre Sociedades contemplaba interesantes ventajas fiscales para que los empresarios promovieran la previsión social para sus trabajadores. El empresario podía retribuir a sus trabajadores ingresando parte de su salario en un plan de empleo y recibiendo ventajas fiscales. Veamos lo que ha ocurrido con ellas a continuación:

### **Deducción en la cuota íntegra del Impuesto sobre Sociedades, eliminada en 2011**

El RDL4/2014 en su artículo 43 del Texto refundido del Impuesto sobre Sociedades, establecía que el empresario podía deducir, en la cuota del mismo, el 10 % de las contribuciones empresariales imputadas a favor de los trabajadores con retribuciones brutas anuales inferiores a 27.000 euros en las entidades antes citadas. En los supuestos en los que los trabajadores gozaran de retribuciones brutas anuales iguales o superiores a 27.000 euros, la deducción se aplicará sobre la parte proporcional de las contribuciones empresariales que correspondan al importe de la retribución bruta señalada.

Esta deducción en la cuota del Impuesto sobre Sociedades, según la Ley 25/2006 ha sido eliminada de forma paulatina, dejando de ser aplicable a partir de 2011.

### **Reducción en la base imponible del Impuesto sobre Sociedades**

Las aportaciones a planes de previsión, hasta el límite financiero, son totalmente deducibles en la base imponible del Impuesto de Sociedades.

### **Sujección a cotización a la Seguridad Social a partir de 2014**

Las aportaciones empresariales a favor del trabajador a un plan de previsión no se encontraban sujetas a cotización a la Seguridad Social, lo que suponía una disminución de costes sociales para el empresario, y con ello un estímulo a su contratación.

A partir de 2014 las aportaciones a los planes de pensiones están sujetas a cotización a la Seguridad Social; con lo cual queda eliminado el incentivo para el promotor.

### **Prohibición de aportación a los sistemas de previsión social complementaria de los empleados del sector público de 2012 a 2018**

Los Presupuestos Generales del Estado, con anterioridad a 2011, recogían una aportación anual a la previsión social complementaria de los empleados del sector público del 0,5 % de la masa salarial. El Real Decreto-Ley 20/2011 señala que durante el ejercicio 2012, no se podrán



realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación. Esta prohibición se mantiene hasta el año 2018 en el que la Ley de Presupuestos recoge la posibilidad de autorizar, siempre que la Administración esté en situación de superávit presupuestario, un incremento adicional del 0,2 % de la masa salarial para la aportación a planes de pensiones.

### Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021

En el epígrafe anterior de esta sección, relativo a los incentivos fiscales a los individuos he detallado la normativa que se conoce hasta diciembre de 2020. Desde la óptica del empleador, si bien son múltiples las cuestiones que se plantean, me gustaría dejar recogidas al menos las siguientes preguntas, ¿cuál va a ser el tratamiento fiscal, para el empleador, de las contribuciones que realice para el trabajador? ¿Tendrá el mismo tratamiento fiscal, para el empresario, la contribución que realice, para sus trabajadores, al fondo de empleo público que la que haga a un fondo de empleo privado?

### 4.3. *Liquidez*

El binomio liquidez/fiscalidad en el ámbito previsional supone que los productos con una fiscalidad favorable en el momento de la aportación, tienen una limitación de disponibilidad de los recursos aportados, hasta que se produzca la contingencia de jubilación. Los planes de pensiones y productos asimilados fiscalmente cuentan con supuestos de liquidez, en el caso de fallecimiento, desempleo de larga duración y enfermedad grave, tanto del partícipe como de sus familiares, hasta el tercer grado de parentesco.

En un intento de estimular el ahorro previsional, la Ley 26/2014, de 27 de noviembre, introdujo la posibilidad de disposición anticipada de los derechos consolidados del partícipe de un Plan de Pensiones correspondiente a aportaciones realizadas con al menos diez años de antigüedad, estableciendo también que en los procedimientos de movilización de derechos entre planes, la entidad gestora de origen debía informar a la entidad de destino de la cuantía de cada una de las aportaciones de las que derivan los derechos objeto de traspaso y de las fechas en que se hicieron efectivas. Las consecuencias sobre la disposición de recursos de esta «ventana de liquidez» no podrán analizarse, al menos, hasta 2025, primer año en que podrá disponerse de los derechos consolidados.

## 5. La vivienda en propiedad como ahorro previsional

Según se recoge en la Encuesta sobre Consumo y Finanzas de los Hogares realizada por el Banco Central Europeo (HFCS, ECB 2016) un 82,2 % de la riqueza de los hogares en la zona Euro está concentrada en activos reales, bienes inmuebles. Ayuso *et al.* (2019) llevan a cabo un trabajo, para España y Portugal, donde analizan el uso del patrimonio familiar para mejorar la seguridad de la jubilación, que utilizaré como referencia en este apartado. Según este trabajo, en España, aproximadamente un 89 % de las personas mayores de 65 años son propietarias de la vivienda donde viven, constituyendo su principal fuente de riqueza; y un 68 % en el caso de los jóvenes, entre 16 y 34 años.

Los dos productos más frecuentes dentro de los conocidos como Home Equity Release Schemes (ERS) son los planes de reversión de la vivienda y las hipotecas inversas, cada uno de ellos con diferentes variantes o alternativas. En el caso de la hipoteca inversa, el proveedor de liquidez presta dinero al propietario constituyendo una hipoteca sobre la propiedad. El propietario puede recibir el dinero de una vez en forma de capital, periódicamente en forma de renta, o incluso como una línea de crédito. El préstamo se suele pagar con la venta de la vivienda cuando la persona fallece, aunque cabe la opción de que sean los herederos quienes paguen la deuda recuperando la vivienda. La variedad de hipotecas inversas es amplia dependiendo fundamentalmente de la forma y momento en el que se pagan los intereses.

La hipoteca inversa lleva aparejada una fiscalidad especial, ya que los beneficiarios no pagan, sino que reciben dinero por su vivienda. Para empezar, hay que tener en cuenta que según la Disposición Adicional 15.<sup>a</sup> de la Ley de IRPF, las cantidades recibidas por la hipoteca inversa no se consideran renta a efectos de IRPF, lo que hace que estén exentas de tributación por tratarse de una renta vitalicia. Además, también disfrutan de la exención de la cuota correspondiente a la modalidad de actos jurídicos documentados del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Por último señalar que para beneficiarse de la fiscalidad aparejada a la hipoteca inversa es necesario que esta haya sido formalizada a través de una de las entidades de crédito y aseguradoras autorizadas para comercializar este producto.

## 6. Productos de ahorro previsional no tradicionales

Además de los productos tradicionales, nos encontramos en España con unos productos que podríamos calificar como no tradicionales<sup>6</sup>. Estos utilizan aplicaciones telemáticas, que de forma cuasi indirecta, permiten ahorrar. Algunos de estos productos son Hucha Electrónica, Pensum, Coinscrap, VidAhorro, Goin, Finizens y Finect, entre otros. La idea que subyace en ellos es que se pueda ahorrar cuando se consume. Por eso, se diseñan aplicaciones que permitan redondear las compras pagadas con tarjeta, de tal manera que la diferencia entre el precio y el redondeo se transfiera a una cuenta o a un producto destinado a la jubilación. Al-

<sup>6</sup> Para un análisis más detallado de este tipo de productos y la experiencia internacional consultar DOMÍNGUEZ *et al.* (2020).

gunas aplicaciones, en vez de remunerar las compras con un descuento, destinan esta cuantía al ahorro del comprador.

Esta idea cuadra a la perfección con la denominada *Teoría del empujón*, defendida por Thaler en su teoría del comportamiento, merecedora del Premio Nobel de Economía 2017<sup>7</sup>. Sin duda, será más fácil ahorrar si nos «ayudan/empujan» a hacerlo que si tenemos que realizar actuaciones y tomar decisiones entre un consumo actual y un ahorro del que se disfrutará en un período futuro.

## 7. La previsión social complementaria y la covid-19

Este trabajo se ha realizado en el año 2020, en el cual la pandemia de la covid-19 ha centrado o más bien «descentrado» nuestras vidas, y no puedo obviar incluir en este capítulo las medidas que se han implementado en los sistemas de previsión social, ante la situación generada por la covid-19.

Las entidades aseguradoras de la Unión Europea, por exigencia de Solvencia II, deben mantener en todo momento fondos propios suficientes para cubrir su capital de solvencia y el capital mínimo. Esto permite a las entidades aseguradoras absorber pérdidas importantes en situaciones adversas y dar confianza a los asegurados y beneficiarios de que percibirán las prestaciones económicas u obtendrán los servicios contratados cuando se produzca el vencimiento o se materialicen los riesgos cubiertos. De ahí que, dada la incertumbre causada por la covid-19, la retención de los fondos propios en las entidades debe ser un elemento esencial en las políticas de gestión de capital, con prioridad sobre la distribución discrecional de dividendos y otras distribuciones a los accionistas.

Por ello la DGSFP recomienda a las entidades aseguradoras y a sus grupos, sujetos a su supervisión, que no realicen distribuciones de dividendos, asuman compromisos irrevocables de pago de los mismos o lleven a cabo operaciones que, como las recompras de acciones, puedan tener un efecto materialmente equivalente, mientras perduren las consecuencias directas de la crisis sanitaria derivada de la covid-19. La anterior recomendación se extiende tanto a las entidades sujetas al régimen general de solvencia como a las entidades de menor tamaño a las que se aplica el régimen especial de solvencia.

Asimismo el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la covid-19, amplió de forma excepcional los supuestos excepcionales de liquidez de los planes de pensiones, permitiendo hacer efectivos los derechos consolidados en situaciones de desempleo consecuencia de un expediente de regulación temporal de empleo y el cese de actividad de trabajadores por cuenta propia o autónomos que se produzcan como consecuencia de la covid-19. Según datos

<sup>7</sup> Los trabajos de THALER y BENARTZI (2004); AYUSO, GUILLÉN y VALERO (2017); VALERO (2019); VALERO, AYUSO y GUILLÉN (2018) analizan en profundidad la teoría del comportamiento en el ámbito de las pensiones privadas.

de la DGS, hasta el 22 de julio de 2020 se han presentado más de 37.000 solicitudes de liquidez por el nuevo supuesto excepcional en caso de desempleo o cese de actividad derivados de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19. De estas solicitudes, se han abonado más 31.000 expedientes, aproximadamente un 83 % de los presentados, y el importe pagado ha sido de más de 60 millones de euros.

## Conclusiones

En este capítulo he realizado un análisis descriptivo de los sistemas complementarios de previsión social en España. Se ha presentado el desarrollo normativo de los mismos, así como la evolución en cifras, de volumen de ahorro y de personas implicadas, desde sus inicios hasta el momento actual.

La primera conclusión que se obtiene es que la oferta de productos de previsión en España es, cuanto menos, amplia. Son un total de once los productos regulados para dar cobertura a la necesidad de ahorro para la jubilación, y a ellos pueden añadirse tanto los productos no tradicionales, que combinan el consumo con el ahorro, como la vivienda, dado que es un bien patrimonial del que dispone un amplio porcentaje de la población. Esta diversidad, que en algunos aspectos podría considerarse como favorable, en el caso de la toma de decisión sobre el ahorro se convierte en una barrera. La oferta es de muchos productos que hacen que la decisión de ahorrar sea cuanto menos compleja. Si la economía tradicional consideraba que cuantas más opciones se tengan mejor elección hará, la economía conductual considera que el exceso de información es un problema y que las opciones para el ahorro provisional han de ser pocas y bien seleccionadas.

Entre las medidas de estímulo a la previsión social complementaria que se han implementado en los últimos años, nos encontramos con una reducción en la cuantía máxima de las comisiones de gestión y depósito de los planes de pensiones, así como con la apertura de las denominadas «ventanas de liquidez» que podrán aplicarse en los planes de pensiones a partir de 2025.

A pesar de estas medidas, la recopilación de cifras y de normativa realizada en este capítulo, me permiten concluir que son varias las normativas que han generado una «involución» en los incentivos a la previsión social complementaria en España. En este ámbito de «involución» nos encontramos con la limitación de aportación y deducción de 2.000 euros por partícipe que se recoge en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales para 2021; lo que supone una reducción de 6.000 euros en la cuantía de aportación máxima y deducción de la base imponible. Únicamente cuando sea el empresario el que realice contribuciones para sus trabajadores, se podrá aportar al plan de pensiones más ahorro; hasta 8.000 euros más.

Los estímulos que incentivaban a los empresarios a promover sistemas de previsión para sus empleados, prácticamente se han eliminado. Únicamente se ha mantenido la reducción de la

aportación en la base imponible del Impuesto de Sociedades. Con anterioridad a 2011 y 2014, un empresario podía considerar ventajoso fiscalmente realizar aportaciones para la jubilación de sus trabajadores, dado que se reducía un 10 % de lo aportado en la cuota del Impuesto sobre Sociedades y no cotizaba a la Seguridad Social por la cifra aportada. No obstante, estos incentivos son inexistentes en la actualidad. En el Proyecto de Ley de Presupuestos para 2021 se introduce el denominado fondo de empleo público, que será regulado en un plazo de 12 meses, lo que nos permitirá despejar las múltiples dudas y cuestiones generadas y que se han recogido en este trabajo.

Por otra parte los partícipes han visto cómo desde la Ley 18/1991, los límites de deducción fiscal de las cuantías aportadas a los planes de pensiones o productos asimilados fiscalmente, han sufrido un total de cinco modificaciones. Y todas ellas han supuesto una reducción de las deducciones fiscales.

En el lado de la percepción de las prestaciones, los partícipes perdieron en 2006 la posibilidad de reducir en un 40 % las cuantías que se integraban, en forma de capital, en su base imponible. Esta medida sin duda está detrás de las cifras que se han mostrado en los diferentes gráficos del trabajo.

Para finalizar me gustaría indicar que no debemos olvidar que el modelo de pensiones es un modelo en tres pilares, donde todas las fuentes de ingreso para la jubilación han de tener su espacio; tanto la pensión pública, como la pensión privada proveniente del ámbito laboral y del ámbito privado.

## Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ GARCÍA, S. y RUBRIO GUERRERO, J. J. (2019): «¿Cómo evitar la doble imposición de la renta?»; en *Pensiones del futuro*. Instituto Santa Lucía.
- AYUSO, M.; BRAVO, J. y HOZLMAN, R. (2019): «Hacer uso de la garantía hipotecaria: el potencial del patrimonio familiar para mejorar la seguridad de la jubilación». Documento de Trabajo BBVA N° 28/2019.
- AYUSO, M.; GUILLÉN, M. y VALERO, D. (2017): «Productos para la etapa de retiro, alternativas y costes»; en Tuesta, D.; Melguizo, A. y Carranza, L., eds.: *Ideas para una Reforma de Pensiones*. Lima, Universidad San Martín de Porres.
- BCE (2016): «The Household Finance and Consumption Survey: results from the second wave». ECB Statistics Paper n.º 18, Household Finance and Consumption Network.
- COMISIÓN EUROPEA (2012): Libro Blanco. *Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*. Bruselas, 16.2.2012 COM(2012) 55 final.
- DGS (2018): Informe Estadístico de Instrumentos de Previsión Social Complementaria.
- DGS (2019): Seguros y Fondos de Pensiones.
- DOMÍNGUEZ FABIÁN, I.; HADASS, Y.; LABOURÉ, M.; SHEN, S. y TURNER, Y. (2020): «New Approaches to Increasing Pension Participation and Contributions». En proceso de evaluación.
- EPSV (2018): Informe social complementario en Euskadi. Dirección de Política Financiera del Gobierno Vasco.
- GÓMEZ DE LA TORRE DEL ARCO, M. (2015): «Ventajas fiscales de las aportaciones y las prestaciones de los Planes de Pensiones y sistemas alternativos de previsión social»; en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense XLVIII (2015)*; pp. 259-280.
- HFCS (2016): HFCS\_Statistical\_Tables\_Wave2.zip, disponible en BCE (2017): Household finance and consumption network.
- Inverco (2019): Ahorro Financiero de las Familias Españolas.
- LEY 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- LEY 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias.

- LEY 6/2000, de 13 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales urgentes de estímulo al ahorro familiar y a la pequeña y mediana empresa.
- LEY 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes.
- LEY 25/2006, de 17 de julio, por la que se modifica el régimen fiscal de las reorganizaciones empresariales y del sistema portuario y se aprueban medidas tributarias para la financiación sanitaria y para el sector del transporte por carretera.
- LEY 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.
- LEY 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo.
- LEY 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.
- OCDE (2020): «Pensions outlook 2020». Disponible en [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2020\\_67ede41b-en](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2020_67ede41b-en)
- PROYECTO DE LEY de Presupuestos Generales del Estado para 2021.
- REAL DECRETO 633/2015, de 10 de julio, por el que se modifican el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, y el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto 1776/2004, de 30 de julio.
- REAL DECRETO 62/2018, de 9 de febrero, por el que se modifica el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios, aprobado por el Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre, y el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero.
- REAL DECRETO-LEY 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.
- REAL DECRETO-LEY 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
- REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.

THALER, R. y BENARTZI, S. (2004): «Save More Tomorrow™: Using behavioural economics to increase employee saving»; en *Journal of Political Economy* 112 (S1); pp. 164-187.

UNESPA (2018): Estamos seguros.

VALERO, D. (2019): «Previsión Social Complementaria. Un enfoque conductual»; en *Pensiones del futuro*. Instituto Santa Lucía.

VALERO, D.; AYUSO, M. y GUILLÉN, M (2018): Gestión eficiente del ahorro tras la jubilación. Barcelona, Fundación Edad&Vida. XIII Premio Edad & Vida Higinio Raventós.





# LOS RETOS DE LA HIPOTECA INVERSA

Victor Daniel González Rivero  
Cajamar Vida

## Resumen

En España existe un debate muy amplio, con diferentes visiones procedentes de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales acerca de la necesidad de reformas en el sistema de pensiones público para garantizar su sostenibilidad futura. A primera vista España podría ser un país con un contexto propicio, comparado con otros países de nuestro entorno, para el desarrollo de la hipoteca inversa. Las familias presentan una elevada tasa de vivienda en propiedad, siendo la vivienda una parte muy importante del total de su riqueza, y con una relativamente baja deuda financiera sobre la misma. Este y otros factores colocarían a nuestro país en una posición en que la vivienda se podría considerar como un mecanismo de obtención de ingresos complementarios para la jubilación, a través de la hipoteca inversa. Este artículo analiza sus principales características, la regulación existente de la hipoteca inversa en España, una visión de la experiencia internacional sobre estas operaciones y concluye con la identificación de los principales riesgos y limitaciones asociados a esta figura, que han influido en su escaso desarrollo en el mercado español hasta la fecha. La conclusión es que en la actualidad existe una ausencia de mitigantes para gestionar de forma efectiva estos riesgos y limitantes para que este mercado pueda alcanzar una masa crítica como alternativa real para la jubilación.

## Abstract

*There is a wide-ranging debate in Spain, with different perspectives from public and private, national and international bodies, about the need for reforms to the public pension system to ensure its future sustainability. At first glance, Spain could be in a strong position, compared to its peer countries, to develop reverse mortgages. Families have a high level of home ownership, with housing being a significant part of their overall wealth and with relatively low levels of financial debt secured against it. This, and other factors, would put Spain in a position in which home ownership could be considered as a mechanism for obtaining supplementary retirement income through reverse mortgages. This document analyses their main characteristics, the existing regulations on reverse mortgages in Spain, it looks at international experience of these types of operations and concludes by identifying the main risks and limitations associated with this model, which have led it to be barely developed in the Spanish market to date. The conclusion is that there is currently a lack of mitigating factors to effectively manage these risks and limitations so that this market could achieve critical mass as a real alternative to retirement.*

## 1. Introducción. Envejecimiento demográfico y sostenibilidad de sistema público de pensiones

España es uno de los países con mayor tasa de longevidad del mundo (80,7 años en los hombres y 86,3 años en las mujeres, con un promedio de 83,5 años con datos a 2018), lo cual son buenas noticias como sociedad. Sin embargo, esta situación provoca importantes desafíos en materia de pensiones públicas en un sistema público de reparto<sup>1</sup> como el español, derivado del creciente gasto público en pensiones. El gasto público en pensiones está relacionado de forma directa con las pensiones de jubilación, que es el componente más relevante del gasto

<sup>1</sup> En España el sistema de pensiones es de gestión pública, que funciona bajo un *principio de reparto* donde las cotizaciones de los trabajadores en activo financian las prestaciones de jubilación existentes en ese momento del tiempo, además de un *principio de proporcionalidad contributiva*, donde la pensión tiene relación con las cantidades aportadas al sistema público y el periodo de contribución. Hay que señalar que también existen pensiones no contributivas en el sistema de pensiones para que personas que no hayan contribuido, puedan cubrir sus necesidades básicas. Este sistema de reparto se diferencia de los sistemas de capitalización ya sean de gestión pública o privada, donde el trabajador en activo cotiza de forma individual para sí mismo, y las prestaciones a obtener serán consecuencia de esa aportación realizada, así como de los rendimientos financieros obtenidos por esas aportaciones.

total de pensiones públicas. Este gasto en pensiones aumenta a medida que se incrementa el porcentaje de población en situación de jubilación (la denominada *tasa de dependencia* o proporción de población jubilada en relación con la población activa o en edad de trabajar) con la *tasa de empleo*, que es el porcentaje de población con empleo frente al total de la población activa o en edad de trabajar, y finalmente con la *tasa de sustitución* que representa la proporción de la pensión de jubilación promedio respecto al salario promedio.

Para financiar el gasto público en pensiones, la Seguridad Social recibe su financiación fundamentalmente a través de los ingresos por cotizaciones sociales y en menor medida de las transferencias del Estado que provienen de los impuestos. A cierre del ejercicio 2019, la Seguridad Social cerró con un déficit de 16.793,3 millones de euros, lo que supone un 1,34 % del PIB, destacando que, de la cifra de ingresos totales, 124.161,97 millones de euros corresponden a cotizaciones sociales y siendo 128.155,88 millones el gasto en pensiones (invalidez, jubilación, viudedad, orfandad y en favor de familiares).

El sistema descrito sería el denominado *Primer Pilar* del sistema de pensiones, un sistema público de pensiones gestionado por el Estado y basado en un sistema de reparto. No obstante, como sistemas complementarios al indicado, en los sistemas de pensiones también existen los denominados sistemas de *Segundo Pilar* que se corresponden al sistema de pensiones en el ámbito empresarial, financiados por las empresas fundamentalmente en favor de sus trabajadores (también existe en el sistema la opción de complementarse de forma adicional por los trabajadores). Finalmente existen los sistemas de *Tercer Pilar* que corresponden al ámbito privado de cada trabajador financiado por su contribución individual a los diferentes instrumentos especializados, fundamentalmente financieros, para dar cobertura a la jubilación o riesgo de invalidez (planes de pensiones, planes de previsión social empresarial, planes de previsión asegurados y seguros de ahorro-previsión en sus diferentes modalidades). El *Segundo Pilar* y *Tercer Pilar* por sus propias características funcionan como sistemas de capitalización. En el *Primer Pilar* conviven en diferentes países diferentes sistemas de reparto, capitalización y mixtos.

A este respecto, hay que señalar que, como complemento a los anteriores, también existen sistemas o más bien diferentes alternativas agrupadas en los que se ha venido denominando *Cuarto Pilar* del sistema. Se trataría de una serie de activos no financieros (diferentes a los señalados como instrumentos financieros finalistas en el Tercer Pilar) que serían susceptibles de ser utilizados de forma voluntaria y complementaria a los sistemas anteriores, para dar cobertura a la contingencia de jubilación o invalidez.

Entre estas alternativas no financieras estaría la vivienda habitual en propiedad (y eventualmente otros activos inmobiliarios) y su utilización a través de la denominada *hipoteca inversa* como alternativa de obtención de ingresos complementarios para la jubilación y cuya figura se desarrolla a lo largo de este documento.

Teniendo en cuenta la evolución de la tasa de longevidad por envejecimiento de la población, junto con la evolución previsible de los tres factores o tasas antes mencionados y que

en España los sistemas de Segundo Pilar y Tercer Pilar están relativamente poco desarrollados, existe un consenso generalizado de diferentes organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, de que el déficit de la Seguridad Social por la evolución del gasto en pensiones, será creciente lo que conllevará la aplicación de diferentes reformas<sup>2</sup> y la búsqueda de alternativas para garantizar su sostenibilidad<sup>3</sup>.

A este respecto, y para concluir este apartado introductorio, resulta interesante aportar una perspectiva comparativa de los diferentes sistemas de pensiones existentes en diferentes países comparables. Para ello utilizaremos un informe denominado *Melbourne Mercer Global Pension Index*<sup>4</sup> que se realiza desde 2009 y abarca una comparativa de 37 países a nivel global con la presencia de países relevantes para su comparativa con España (Estados Unidos, Francia, Alemania, Japón y Australia entre ellos), representando el 63 % de la población mundial. Este informe realiza este análisis y comparativa a través de tres índices (*Adecuación, Sostenibilidad e Integridad*), incluyendo a su vez el análisis de seis subíndices para cada uno de ellos. Tras este ejercicio de análisis, se realiza una ponderación de cada uno de los 3 índices (40 % adecuación, 35 % sostenibilidad y 25 % integridad), obteniendo como resultado un índice global por cada país, así como una escala de grado de calificación (Grado A, el más alto con puntuación > 80; y Grado E el más bajo con puntuación < 35) de los sistemas de pensiones, para poder realizar la comparación entre los diferentes países que se incluyen en el estudio.

En el último informe de 2019, el sistema español de pensiones fue puntuado en la banda media-baja de la escala, con un Grado C y una puntuación de 54,7 influenciado fundamentalmente por la baja puntuación obtenida en el índice de *Sostenibilidad*.

En consecuencia, de una u otra manera la Sostenibilidad del sistema español de pensiones es uno de los retos fundamentales del mismo. A lo largo de este documento se analiza si la vivienda puede ser una alternativa factible como fuente de ingresos complementarios para la pensión, y qué retos y limitaciones presenta en la realidad española para su efectivo desarrollo.

## 2. Hipoteca inversa como complemento a la pensión pública

Como se ha señalado en el apartado anterior, existen unos retos importantes para el sistema público de pensiones en España derivados de la tasa de longevidad y de otros factores, siendo la sostenibilidad del sistema el principal reto del mismo. En consecuencia, al margen de diferentes alternativas existentes para desarrollar el Segundo y Tercer Pilar del Sistema, en este apartado se analizará si un activo inmobiliario como la vivienda habitual, a través de la figura de la hipoteca

<sup>2</sup> Hay que destacar que en 1995 se formalizó el Pacto de Toledo, con el apoyo de todas las fuerzas políticas y sociales, y que trajo como consecuencia importantes cambios y el establecimiento de una hoja de ruta, a través de diversas recomendaciones, para asegurar la estabilidad financiera y las prestaciones futuras de la Seguridad Social.

<sup>3</sup> Para más información sobre los retos señalados, consultar el Documento Ocasional N.º 1701 (2017) del Banco de España: «Sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma».

<sup>4</sup> Melbourne Mercer Global Pension Index (2019): <https://www.mercer.com.au/our-thinking/mmgpi.html#:~:text=Now%20in%20its%2011th%20year,using%20more%20than%2040%20indicators>. Adicionalmente, también consultar los indicadores comparativos entre los distintos países publicados por la OCDE (*Pensions at a Glance*) en el siguiente enlace: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PAG>.

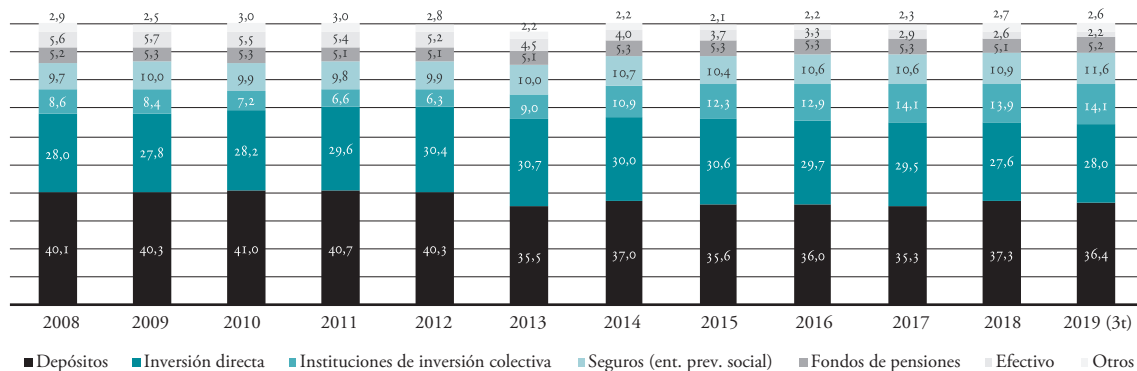
inversa, pudiera ser una alternativa factible y con relevancia suficiente para la obtención de ingresos complementarios a los proporcionados por el sistema público de pensiones.

Para ello habría que comenzar valorando la situación de España, en comparación con otros países de la Unión Europea de nuestro entorno, considerando cuatro factores relevantes en este análisis.

En primer lugar, la vivienda representa un elevado porcentaje de la riqueza o patrimonio bruto de los hogares españoles<sup>5</sup>. En 2019 el importe de la riqueza bruta de los hogares ascendió a 7.869 miles de millones de euros, siendo 5.469 miles de millones de euros (69 % del total de la riqueza bruta) activos inmobiliarios correspondientes a vivienda y siendo el resto, 2.400 miles de millones de euros, los correspondientes activos financieros. Asimismo, estos activos inmobiliarios presentan un nivel reducido de apalancamiento o deuda, con un total de 493,57 miles de millones de euros, lo que representaría el 9,02 % de los activos inmobiliarios correspondientes a vivienda.

En segundo lugar, los hogares españoles tienen un perfil eminentemente conservador, si se observa la distribución de sus activos financieros dedicados al ahorro, en comparación con otros países de nuestro entorno en Europa<sup>6</sup>. En 2019 de los 2.400 miles de millones de euros en activos financieros de los hogares españoles, el 38 % corresponden a depósitos y en menor medida efectivo (Gráfico 1), siendo el más alto junto con Portugal y Austria. Adicionalmente, la proporción de activos financieros que se mantienen en el principal instrumento financiero finalista para la jubilación (Planes de Pensiones) también presenta una proporción reducida en comparación con otros países europeos. En 2019 los planes y fondos de pensiones representan en España el 16,7 % de los activos financieros totales, siendo el porcentaje más bajo de los países comparables (Gráfico 2).

**Gráfico 1. Distribución de los activos financieros de las familias españolas**

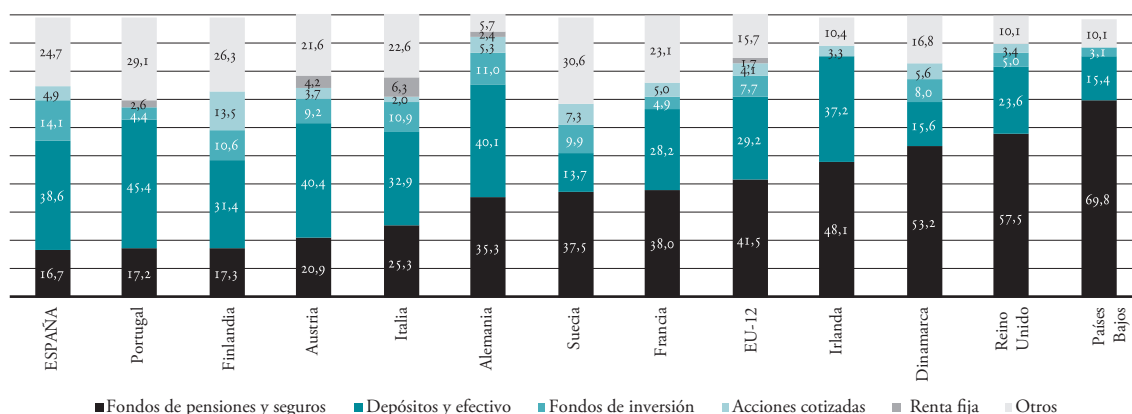


En porcentaje

<sup>5</sup> Boletín Estadístico Banco de España 2019: «Riqueza financiera neta de las familias españolas e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares» (ISFLSH).

<sup>6</sup> Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones (INVERCO): *Las instituciones de inversión colectiva y los fondos de pensiones. Informe 2019 y perspectivas 2020*.

**Gráfico 2. Distribución de los activos financieros de las familias europeas en 2019**



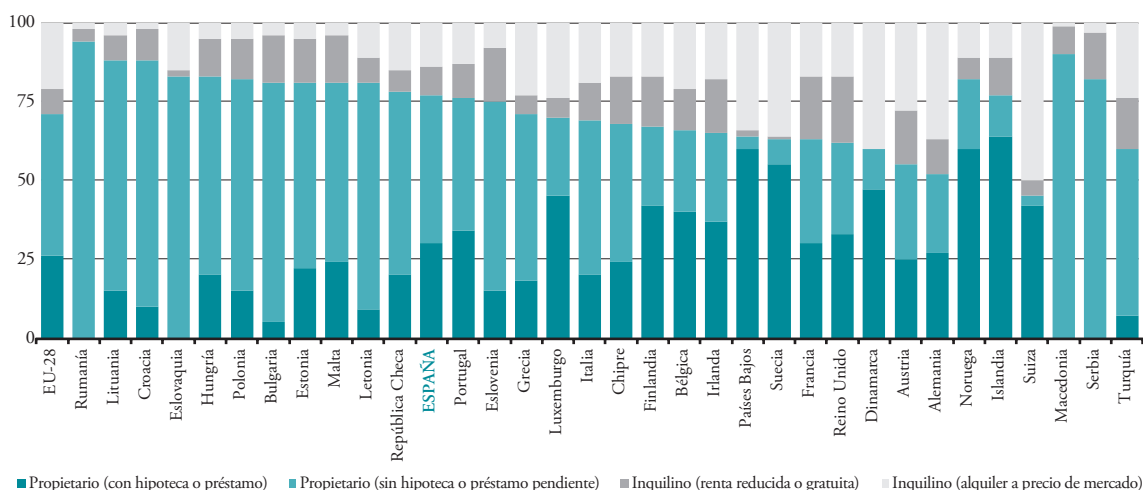
En porcentaje

Fuente: *Inverco con datos de Banco Central Europeo.*

\*Último dato disponible: septiembre de 2019.

En tercer lugar, hay que destacar la proporción de vivienda en propiedad de los hogares españoles (Gráfico 3) en comparación con otros países de nuestro entorno<sup>7</sup>, representando el porcentaje más alto de los países comparables junto a Portugal (> 75 %).

**Gráfico 3. Distribución del tipo de acceso a la vivienda en los países de la Unión Europea (2016)\***

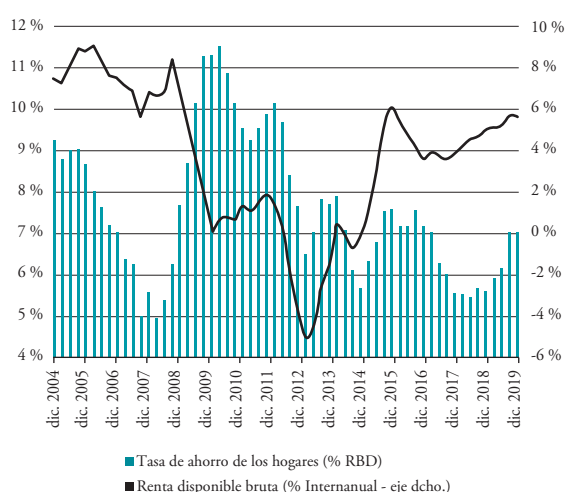


\*Según la proporción total de población que habita viviendas en propiedad.

<sup>7</sup> EUROSTAT: *Living Conditions in Europe 2018 Edition*. Hay que señalar que los países del antiguo bloque soviético, actualmente parte de la Unión Europea, no serían comparables ya que, aunque presentan un elevado volumen de vivienda en propiedad, es el resultado de un proceso masivo de privatizaciones efectuado en la década de los noventa tras la caída del régimen, sobre un parque de viviendas que era originalmente estatal.

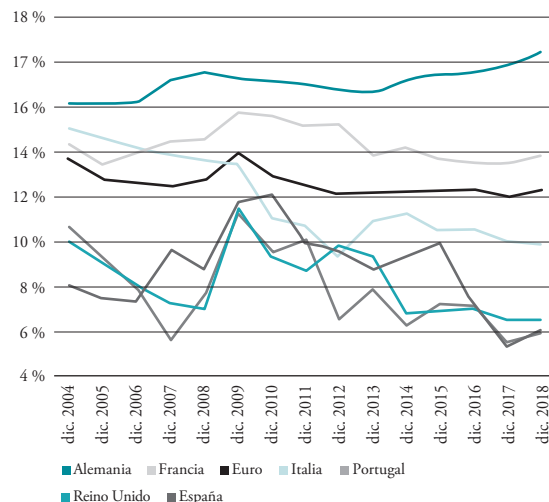
En cuarto y último lugar, la tasa de ahorro de los hogares españoles (Gráfico 4) sobre la renta bruta disponible<sup>8</sup> representa un 7 %, encontrándose actualmente por debajo de la media histórica y, de forma consistente y relevante, se encuentra por debajo del promedio de las tasas de ahorro de los hogares de los países de la zona euro (13 %).

**Gráfico 4.1. Tasa de ahorro de los hogares españoles**



Fuente: *Inverco, con datos del Instituto Nacional de Estadística.*

**Gráfico 4.2. Tasa de ahorro de los hogares europeos (%RBD)**



Fuente: *Inverco y Eurostat.*

Consecuentemente, de acuerdo con los factores antes señalados, en los hogares españoles existe una alta representatividad de la vivienda en propiedad, con relativamente bajo nivel de endeudamiento asociado, siendo el elemento principal de su riqueza. Los españoles son conservadores o con un perfil alto de aversión al riesgo en cuanto a la utilización de activos financieros para el ahorro, aunque con un nivel relativamente bajo de ahorro sobre su renta disponible, complementada con una proporción baja de sus ahorros materializados en instrumentos financieros específicos para la jubilación.

En consecuencia, y de acuerdo con estos factores, *a priori* España sería un país con un contexto especialmente conveniente y apropiado, dado el bajo nivel de ahorro y volumen de instrumentos financieros complementarios para la jubilación en los hogares, para que este patrimonio inmobiliario y la vivienda en particular, se pueda considerar por los hogares como un mecanismo de obtención de ingresos complementarios para la jubilación.

Estas alternativas pasarían por una solución obvia como es la obtención de ingresos mediante la venta de la vivienda, lo que permitiría obtener ingresos derivados del valor de

<sup>8</sup> ASOCIACIÓN DE INSTITUCIONES DE INVERSIÓN COLECTIVA Y FONDOS DE PENSIONES (INVERCO): *Las instituciones de inversión colectiva y los fondos de pensiones. Informe 2019 y perspectivas 2020.*

venta neto de las deudas asociadas a la vivienda, pero con el inconveniente de la pérdida de la vivienda y en consecuencia, del domicilio habitual para residir durante un plazo de tiempo relativamente prolongado en muchos casos. En este contexto, una alternativa que permita obtener ingresos o liquidez de esa vivienda, pero a la vez, garantice el derecho del titular/es a continuar residiendo en su domicilio habitual hasta el fallecimiento, sería la alternativa más apropiada y esto es lo que pretende la figura de la hipoteca inversa.

## 2.1. Introducción a la hipoteca inversa

En una primera aproximación una hipoteca inversa sería un producto financiero que tiene por finalidad básica que personas mayores puedan obtener liquidez a través de su vivienda habitual, como complemento a su pensión de jubilación y a su vez, puedan continuar residiendo en ella hasta su fallecimiento.

Esta denominación proviene de su fórmula inversa o de operativa contraria al de una hipoteca tal y como la conocemos:

- Una *hipoteca clásica* es un producto financiero en el cual una entidad financiera concede a una persona/as un préstamo/crédito para la adquisición de una vivienda, devolviendo éste a la entidad financiera el importe del préstamo más los intereses correspondientes, a través de cuotas periódicas hasta la amortización total del préstamo. La titularidad de la vivienda desde su adquisición es del adquirente que, a su vez, se convierte en deudor o prestatario ante la entidad financiera por la hipoteca concedida para la adquisición de la vivienda, sirviendo esta vivienda adquirida como garantía del buen fin de la operación hasta el vencimiento del préstamo conforme a lo acordado.
- Una *hipoteca inversa* es también un producto financiero en el cual una entidad financiera (aunque pueden ser entidades aseguradoras como posteriormente se indicará) concede a una persona/as un préstamo/crédito por importe máximo que percibe el deudor o prestatario a través de pagos periódicos o bien en una cuantía única al inicio del préstamo (o una combinación de ambos) y que puede utilizar como complemento a su pensión de jubilación. A diferencia de la hipoteca clásica, el deudor/es no debe hacer frente a ninguna cuota periódica para la devolución del importe de la hipoteca ya que no es exigible el importe adeudado hasta el fallecimiento del deudor/es (incluidos los beneficiarios en su caso), siendo el heredero/os legal/es del deudor/es de la hipoteca, quienes pueden quedarse con la vivienda habitual previa amortización del importe pendiente a la entidad financiera o bien no aceptar la vivienda como parte de la masa hereditaria, en cuyo caso la vivienda pasaría a propiedad de la entidad financiera para su venta y poder resarcirse del importe pendiente. Como se ha señalado, durante la vigencia de la hipoteca inversa el deudor/es (incluidos los beneficiarios en su caso) mantiene el usufructo vitalicio de la vivienda hasta su fallecimiento.

En ambos tipos de hipoteca el importe a conceder por la entidad financiera está condicionado fundamentalmente por el valor de la vivienda, determinado por un valor de tasación de esta en el momento de la formalización de la hipoteca aunque, por las razones que más adelante se señalarán, el importe máximo a conceder sobre ese valor de la vivienda es sensiblemente menor en el caso de una hipoteca inversa que en el caso de una hipoteca clásica.

La hipoteca inversa está regulada en España desde 2007 a través de Ley de Regulación del Mercado Hipotecario<sup>9</sup>, donde se define esta figura, así como los requisitos de este tipo de operaciones:

En el texto legal, la hipoteca inversa se define como *«un préstamo o crédito hipotecario del que el propietario de la vivienda realiza disposiciones, normalmente periódicas, aunque la disposición pueda ser de una sola vez, hasta un importe máximo determinado por un porcentaje del valor de tasación en el momento de la constitución. Cuando se alcanza dicho porcentaje, el mayor o dependiente deja de disponer de la renta y la deuda sigue generando intereses. La recuperación por parte de la entidad del crédito dispuesto más los intereses se produce normalmente de una vez cuando fallece el propietario, mediante la cancelación de la deuda por los herederos o la ejecución de la garantía hipotecaria por parte de la entidad de crédito»*.

Estas operaciones deben cumplir los siguientes requisitos legales:

- El préstamo o crédito garantizado mediante hipoteca sea sobre un bien inmueble que constituya la vivienda habitual<sup>10</sup> del solicitante.
- El solicitante y los beneficiarios que éste pueda designar sean personas de edad igual o superior a los 65 años o afectadas de dependencia o personas a las que se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento.
- El deudor disponga del importe del préstamo o crédito mediante disposiciones periódicas o únicas.
- La deuda solo sea exigible por el acreedor y la garantía ejecutable cuando fallezca el prestatario o, si así se estipula en el contrato, cuando fallezca el último de los beneficiarios.
- La vivienda hipotecada haya sido tasada y asegurada contra daños de acuerdo con los términos y los requisitos que se establecen en los artículos 7 y 8 de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario.
- Las hipotecas a que se refiere esta disposición solo podrán ser concedidas por las entidades de crédito y por las entidades aseguradoras autorizadas para operar en España.

<sup>9</sup> Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria (complementada por la Ley 1/2013 de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deudas y alquiler social).

<sup>10</sup> Hay que señalar que podrán instrumentarse hipotecas inversas sobre cualesquiera otros inmuebles distintos de la vivienda habitual del solicitante. Sin embargo, a estas hipotecas inversas no les serán de aplicación los apartados señalados en la Ley. En el presente artículo se abordará exclusivamente el caso más habitual de hipoteca inversa sobre la vivienda habitual.



Debido a su finalidad y connotaciones sociales (complemento a la jubilación para personas con edad avanzada) cabe señalar que la Ley prevé que las hipotecas inversas, en las condiciones antes establecidas, estén bonificadas con una exención o reducción significativa de los aranceles notariales y registrales, así como la exención de los impuestos relacionados con su constitución.

Los importes o rentas recibidos por el deudor o prestatario, consecuencia de la formalización de una hipoteca inversa, no estarían sujetos a tributación como rendimiento en el impuesto de la renta del deudor o prestatario al ser disposición de una hipoteca. No así las eventuales rentas vitalicias asociadas a una operación de hipoteca inversa y que se analizarán posteriormente, llegado el vencimiento de la hipoteca y no haber fallecido el deudor, que sí estarían sujetas a tributación en el impuesto sobre la renta.

Asimismo, por las especiales características de los solicitantes y futuros deudores (personas con edad igual o superior a 65 años), la Ley establece un especial *marco de transparencia y protección* que deben cumplir las entidades que concedan hipotecas inversas, las cuales deben poner a disposición un servicio de asesoramiento independiente a los solicitantes de este producto, teniendo en cuenta la situación financiera del solicitante y los riesgos económicos derivados de la suscripción de este producto financiero.

El marco de transparencia y protección está recogido en la Orden EHA/2899/2011, que deben cumplir las entidades financieras<sup>11</sup>, donde establece los siguientes *requisitos de transparencia*:

- Será obligatoria la entrega de una oferta vinculante con un plazo de vigencia de la oferta.
- Será obligatoria la prestación, a más tardar con motivo de la entrega de la oferta vinculante, de un servicio de asesoramiento independiente.
- Deberán de incorporar la Ficha de Información Precontractual (FIPRE) y la Ficha de Información Personalizada (FIPER) que tenga elementos que permita comparar la oferta con otras del mercado para la toma de decisión.
- Deberá realizarse una evaluación rigurosa de la solvencia del solicitante que por sus características es la evaluación de poder cumplir con las obligaciones del contrato.
- Se deberá verificar la existencia del correspondiente asesoramiento independiente y gratuito con carácter previo a la entrega de la oferta vinculante. En caso de que la formalización de la hipoteca inversa se realice en contra de la recomendación realizada por el asesoramiento independiente, se deberá advertir de este extremo al solicitante.

Por último, la Ley establece los supuestos de cancelación de la hipoteca inversa al momento del fallecimiento del deudor con el concurso de los herederos legales estipulando lo siguiente:

<sup>11</sup> BANCO DE ESPAÑA (2017): *Guía de acceso a la hipoteca inversa*. Segunda edición.

- Al fallecimiento del deudor hipotecario sus herederos o, si así se estipula en el contrato, al fallecimiento del último de los beneficiarios, podrán cancelar el préstamo, en el plazo estipulado, abonando al acreedor hipotecario la totalidad de los débitos vencidos, con sus intereses, sin que el acreedor pueda exigir compensación alguna por la cancelación.
- En caso de que el bien hipotecado haya sido transmitido voluntariamente por el deudor hipotecario, el acreedor podrá declarar el vencimiento anticipado del préstamo o crédito garantizado, salvo que se proceda a la sustitución de la garantía de manera suficiente.
- Cuando se extinga el préstamo o crédito regulado por esta disposición y los herederos del deudor hipotecario decidan no reembolsar los débitos vencidos, con sus intereses, el acreedor solo podrá obtener recobro hasta donde alcancen los bienes de la herencia.

En resumen, llegado el vencimiento de la hipoteca inversa por el fallecimiento del deudor/es (incluidos los beneficiarios en su caso), los herederos legales pueden abonar el importe pendiente, manteniendo la propiedad del inmueble o bien abonar el mismo tras la venta de la vivienda con carácter inmediatamente anterior a la cancelación de la hipoteca inversa.

En el caso de que los herederos legales renuncien a la herencia, la entidad financiera ejecutará la garantía para el cobro del importe pendiente con el producto de la venta de la vivienda y el resto de la masa hereditaria del deudor/es en caso de no ser suficiente el valor de venta de la vivienda.

## 2.2. Características principales

A continuación se van a analizar las principales características que, en términos generales, estructuran este producto financiero:

- **IMPORTE.** El importe máximo que se puede disponer por parte del solicitante<sup>12</sup> está en relación con su edad, teniendo en cuenta ese límite legal establecido de 65 años como mínimo y con el valor de mercado de la vivienda que sirve de garantía de la operación, estimado a través de un valor de tasación. A mayor valor de la vivienda, mayor importe de la operación, ya que generalmente se determina a través de un porcentaje de ese valor de tasación<sup>13</sup>. Del mismo modo a mayor edad del solicitante, mayor importe a conceder ya que la esperanza de vida sería menor y, por tanto, el riesgo de longevidad para la entidad financiera sería menor. Como posteriormente se mostrará este es uno de los principales riesgos a los que se enfrenta la entidad financiera en estas hipotecas y, por tanto, a menor riesgo mayor porcentaje sobre el valor de la vivienda a conceder.

<sup>12</sup> Por simplicidad y para ilustrar las características, se utiliza una operación tipo con un único solicitante. En caso de existir un matrimonio de dos solicitantes titulares de la vivienda, la edad a considerar sería la del solicitante más joven.

<sup>13</sup> Este es el denominado *ratio préstamo-valor* (*loan to value* en terminología anglosajona), que es el porcentaje resultante entre el importe de la hipoteca (numerador) y el valor de la vivienda (denominador).

- **PLAZO.** El plazo para formalizar la operación se corresponde a la esperanza de vida estimada para el solicitante/deudor de la operación. No obstante, este plazo puede ser menor en caso del fallecimiento del deudor de forma anticipada al plazo fijado, dando lugar a una amortización anticipada de la hipoteca. Finalmente, en caso de que el deudor/solicitante no fallezca en el plazo fijado por la operación, el plazo de la operación se extiende hasta su fallecimiento, incrementándose el importe pendiente de amortizar por los intereses acumulados en ese periodo adicional.
- **FORMA DE DISPOSICIÓN.** El importe máximo de la operación se suele establecer como la deuda total fijada a amortizar al final del plazo de la hipoteca, permitiendo al solicitante/deudor disponer de importes periódicos generalmente de periodicidad mensual, constantes o crecientes e incluso, pudiendo incluir un importe inicial a la formalización para los gastos asociados a la formalización de la operación y otras finalidades (mejoras en la vivienda, por ejemplo). A este respecto, podemos distinguir dos modalidades de hipoteca inversa en función de la forma de disposición.
  - *Vitalicia.* El solicitante/deudor cobra un importe periódico, generalmente de forma mensual, durante el plazo fijado para la operación. En el caso de que el solicitante/deudor no fallezca en el plazo estipulado para la hipoteca, el importe de la deuda se va incrementando en forma de intereses, acumulando esos importes a la deuda total a amortizar al vencimiento tras el fallecimiento del solicitante/deudor. Sin embargo, el solicitante/deudor continúa cobrando una renta vitalicia<sup>14</sup> hasta su fallecimiento.
  - *Temporal.* El solicitante/deudor cobra un importe periódico, generalmente de forma mensual, durante el plazo fijado para la operación. En el caso de que el solicitante/deudor no fallezca en el plazo estipulado para la hipoteca, el importe de la deuda se va incrementando en forma de intereses, acumulando esos importes a la deuda total a amortizar al fallecimiento del solicitante/deudor. Sin embargo, el solicitante/deudor no cobra ningún importe a partir esa fecha de vencimiento de la operación.

Estos importes periódicos, generalmente mensuales y, en su caso, los importes cobrados procedentes de la renta vitalicia contratada serían los complementos que el solicitante/deudor obtendría a su eventual pensión de jubilación que el solicitante/deudor esté cobrando en la actualidad. Esta es la finalidad última de la hipoteca inversa, convertir en renta líquida un patrimonio esencialmente ilíquido sin tener que desprenderse del mismo y pudiendo continuar habitando la vivienda.

- **TASA DE INTERÉS.** El interés de la operación suele ser fijo para limitar el riesgo de interés que conllevan estas operaciones (riesgo idéntico a cualquier otra operación de hipoteca), con el condicionante adicional en este tipo de operaciones de que el plazo resultante para la operación puede resultar mayor al inicialmente establecido como antes se ha señalado y por tanto, el riesgo de mercado o de evolución negativa de los tipos de interés sería mayor ya que a mayor plazo, mayor riesgo de evolución negativa. No obstante, hay que señalar

<sup>14</sup> Esta renta vitalicia es garantizada por un seguro de rentas vitalicias proporcionado por una entidad aseguradora y cuya prima se pagaría con el importe de la hipoteca a la formalización de la operación.

que también existen modalidades de hipotecas inversas que combinan tipos fijos y variables durante la duración de la operación, siendo generalmente la parte variable al inicio de esta.

- **TIPO DE VIVIENDA.** Como se ha señalado la vivienda que sirve de garantía de la operación debe ser propiedad del solicitante/es y constituir su vivienda habitual. Como cualquier otro bien, el valor de esta vivienda en el mercado puede variar durante el plazo de la operación y, por tanto, supone un riesgo inmobiliario que asume la entidad financiera y los herederos en el caso de que en el momento de amortización de la hipoteca, el valor del inmueble fuera inferior al importe a amortizar y no exista masa hereditaria remanente para su amortización total. Como posteriormente se analizará para mitigar o reducir este riesgo inmobiliario, que sería otro de los riesgos principales de estas operaciones, las entidades financieras suelen limitar estas operaciones a viviendas en buen estado, situadas en localizaciones adecuadas para garantizar la existencia de mercado y limitando las operaciones a importes mínimos y máximos de valor de tasación, para asegurar en lo posible su eventual realización en caso de recobro a un valor razonable.
- **USO DE LA VIVIENDA.** Como se ha señalado la vivienda debe ser la vivienda habitual del solicitante/deudor durante la vigencia de la operación. No obstante, y por las características del deudor (solicitantes > 65 años) puede suceder durante la vigencia de la operación que surjan circunstancias por las que no pueda valerse por sí mismo y deba acudir a una residencia o centro especializado o en el propio domicilio de sus familiares. En estos casos, existe la posibilidad de que la vivienda hipotecada pueda ser alquilada para hacer frente a los eventuales gastos de esta contingencia, pero en todo caso siempre con el consentimiento previo de la entidad financiera ya que, en caso contrario, podría dar lugar a la amortización anticipada de la operación.

## 2.3. Experiencia internacional

### ESTADOS UNIDOS

En este país, desde principios de siglo XX, una gran motivación ciudadana del denominado *sueño americano* es ser propietario de tu propia vivienda. Así desde la década de 1930 el gobierno americano fomentó activamente la vivienda en propiedad a través de la Administración federal y en concreto con la creación de la Agencia Federal de Vivienda (*Federal Housing Administration-FHA*<sup>15</sup>).

<sup>15</sup> El Congreso Americano aprobó la creación de la *Federal Housing Administration-FHA* en 1934 (formando parte de la Oficina del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano-HUD del Gobierno Federal desde 1965) con la finalidad de dinamizar un mercado estancado, donde el acceso a la financiación de vivienda en propiedad era muy complejo y con un predominio muy importante de vivienda en alquiler. La Agencia, especialmente después de la segunda guerra mundial, desarrolló programas de ayuda financiera para la adquisición de vivienda de veteranos retornados de la guerra. Desde esa fecha ha sido un elemento público fundamental para el aseguramiento *contra cíclico* del mercado, con el objetivo de estabilizar el mercado de la vivienda en épocas recesivas y procurando mantener el acceso a la vivienda especialmente en colectivos vulnerables y de familias con ingresos medio-bajos. Actualmente la Agencia asegura 8 millones de hipotecas residenciales, 3.700 hipotecas sobre residencias asistenciales y 100 hipotecas para residencias hospitalarias con un balance de deuda vida de 1,3 billones de dólares. <https://www.hud.gov>.

La hipoteca inversa surge en Estados Unidos en los años 60, con la primera operación de hipoteca inversa constituida en 1961 (*Deering Saving & Loan* en Portland, Oregón) diseñada para ayudar a unos propietarios de vivienda a acceder a liquidez con la garantía de su vivienda, sin necesidad de vender la misma. A la largo de la década de los años 60 y 70, entidades financieras americanas ofrecieron productos financieros similares pero nunca alcanzaron una masa crítica relevante en términos de volumen.

No fue hasta la intervención del Gobierno, a través de la Agencia Federal de Vivienda (en adelante FHA), cuando se empezaron a dinamizar las operaciones de hipoteca inversa.

Efectivamente, la FHA incorporó estas operaciones de hipoteca inversa como parte de sus actuaciones de vivienda pública a finales de la década de los años 80, facilitando las condiciones para su desarrollo. Por un lado, el Gobierno a través de la FHA garantiza que las entidades financieras que conceden las operaciones cumplen con los pagos establecidos a los solicitantes/deudores ante cualquier contingencia, dando garantía a los solicitantes/deudores de que en operaciones a tan largo plazo no tengan riesgos de quiebra de las entidades financieras y por tanto, de la renta garantizada con ellos. Para ello, las entidades financieras que quieran contar con esta garantía estatal deben ser elegibles para la cobertura de estas operaciones<sup>16</sup>. Por otro lado, la FHA establece una serie de condiciones para que estas hipotecas inversas sean elegibles para el otorgamiento de esta garantía estatal. Estas condiciones serían fundamentalmente las siguientes:

- *Requisitos del solicitante/es.* Personas mayores de 62 años, ser propietario de su vivienda habitual, al corriente de pago con la administración federal y estatal, pagar los impuestos y seguros asociados a la vivienda, así como asegurar el adecuado mantenimiento de la propiedad durante la vigencia de la operación.
- *Requisitos de la vivienda.* Ser vivienda habitual del solicitante/es, cumpliendo ciertos estándares de calidad técnica y donde el solicitante debe continuar residiendo en la misma.
- *Requisitos de importe.* Estableciendo una máxima financiación disponible sobre el valor de la vivienda, con un máximo para estas operaciones de 765.600 dólares.
- *Requisitos de transparencia y asesoramiento.* El solicitante tiene derecho a un asesoramiento independiente establecido por la FHA, así como a la existencia de unos requisitos de transparencia y buenas prácticas de concesión de préstamos por parte de las entidades financieras elegibles en el programa.

Estas condiciones de elegibilidad han ido evolucionando en los más de 50 años que se estableció el programa con la finalidad de adaptarse a las condiciones de mercado y mejorar su eficacia en el desarrollo de este tipo de operaciones.

<sup>16</sup> HECM (HOME EQUITY CONVERSION MORTGAGES), cuyas condiciones de acceso completas se pueden consultar en [https://www.hud.gov/program\\_offices/housing/sfh/hecm/hecmabou](https://www.hud.gov/program_offices/housing/sfh/hecm/hecmabou).

Aun siendo importantes, tanto la fijación de estas condiciones de elegibilidad como la garantía ofrecida por la FHA a los solicitantes/deudores del buen fin de su renta, el elemento diferencial en el sistema americano, bajo el *paraguas* de la FHA, que posibilita el desarrollo de este tipo de hipotecas inversas en comparación con otros sistemas existentes a nivel internacional, es la existencia del *seguro hipotecario gubernamental*. Este seguro además de ofrecer la garantía al solicitante/deudor del cumplimiento de las obligaciones por parte de la entidad financiera, limita de forma importante tanto el riesgo inmobiliario (situación en que el valor de la vivienda no sea suficiente en el momento de la amortización para cancelar por completo la deuda) como el riesgo de longevidad asociado de una operación de hipoteca inversa (el solicitante/deudor viva más del plazo fijado inicialmente en la operación).

Efectivamente al finalizar la operación de hipoteca inversa por fallecimiento del solicitante/deudor, los herederos tienen la opción de amortizar el importe pendiente de la hipoteca y quedarse la vivienda, o vender la vivienda, amortizando el importe pendiente y quedándose con el dinero del valor remanente obtenido en su caso, o bien entregar la vivienda a la entidad financiera en pago del importe pendiente de la hipoteca inversa. En este último caso, si el valor obtenido de la venta de la vivienda por parte de la entidad financiera es mayor que el importe pendiente de la hipoteca, los herederos reciben el importe del valor remanente. En caso contrario, si el valor de la vivienda no puede cubrir el importe pendiente de la hipoteca inversa, los herederos no serían responsables por el importe remanente, ni se afectaría el resto de la masa hipotecaria del deudor/es, pero tampoco se vería afectada la entidad financiera, asumiendo esa diferencia o pérdida entre la deuda pendiente y el valor de la vivienda el seguro hipotecario contratado.

Este es un elemento diferencial del sistema americano ya que a diferencia de lo que sucede en España (y en otros mercados como seguidamente veremos), es únicamente la vivienda la garantía de la operación de hipoteca inversa (no el resto de masa hereditaria del solicitante/deudor) y el solicitante y la entidad financiera están asegurados ante potenciales riesgos de pérdidas de valor de la vivienda a futuro (patrimonio neto negativo), limitando el riesgo inmobiliario para ambos y el riesgo de longevidad que incide en el mismo de forma indirecta ya que a mayor plazo, mayor riesgo de volatilidad en el valor de la vivienda.

Este seguro hipotecario lleva un coste asociado, que es la prima de seguro, que representa aproximadamente el 2 % del importe total de la hipoteca inversa y que se paga mensualmente. Adicionalmente al ser un programa de aseguramiento público, este seguro no está diseñado para obtener beneficios con las primas cobradas, ya que las eventuales ganancias que se pudieran generar con el volumen de primas generadas en relación con los riesgos incurridos se reinvierten en seguir ampliando o mejorando el programa de hipotecas inversas de la FHA.

Hay que indicar que la existencia del programa federal de la FHA no impide que sigan existiendo hipotecas inversas ofrecidas por entidades financieras fuera de las condiciones de elegibilidad de la FHA. La ventaja de estas operaciones es que pueden ser más flexibles y de mayor importe que las ofrecidas bajo las condiciones de elegibilidad señaladas, aunque con unas tasas de interés y condiciones financieras superiores. No obstante, por las características

antes señaladas y las garantías ofrecidas por el programa público a los deudores y entidades financieras, las hipotecas inversas bajo el programa de la FHA son actualmente ampliamente mayoritarias.

Finalmente, para concluir con la experiencia del mercado americano en este tipo de operaciones, se muestra el grado de desarrollo de las hipotecas inversas a través de la evolución del número de operaciones formalizadas en el mercado. Observando los datos, este mercado creció especialmente en la década del 2000 debido a la favorable evolución de los tipos de interés (tipos de interés bajos) y del valor de la vivienda (en crecimiento), alcanzando su máximo en los años previos a la crisis financiera de finales de la década, con la formalización de aproximadamente 100.000 hipotecas/año. No obstante, aun en esa época de expansión, el número de hipotecas inversas formalizadas es relativamente reducido para el tamaño del mercado hipotecario americano<sup>17</sup>, alcanzando actualmente una cifra de aproximadamente 30.000/40.000 hipotecas/año y con una tasa de penetración sobre la población mayor de 60 años de entre el 0,01 % y el 0,15 % en el mejor de los casos.

## AUSTRALIA

Las hipotecas inversas en Australia fueron desarrolladas a lo largo de la década del 2000 y como en el caso americano, se trata de operaciones financieras concedidas por entidades financieras privadas, con unas condiciones de elegibilidad para solicitantes mayores de 60 años<sup>18</sup>.

No obstante, en la legislación australiana<sup>19</sup> existe un aspecto relevante a destacar con similitudes con respecto al caso americano señalado y es que no existe riesgo de patrimonio neto negativo para el solicitante/deudor o herederos en su caso, si llegada la fecha de vencimiento de la operación de hipoteca inversa por fallecimiento del deudor, el valor de la vivienda en garantía no sea suficiente para hacer frente al importe pendiente de amortizar. Esta potencial pérdida entre el importe de la hipoteca y el valor de la vivienda no sería asumida por el deudor en el resto de su masa hereditaria quedando liberado de su deuda, pero, a diferencia del caso americano, esta pérdida sería asumida por la entidad financiera que tendría ese riesgo de patrimonio neto negativo.

Para mitigar o reducir este riesgo, las entidades financieras suelen conceder hasta un máximo del 15 % / 20 % de la ratio préstamo-valor sobre la vivienda de un solicitante tipo de 60 años, incrementando un 1 % esa ratio por cada año adicional del solicitante hasta un máximo de ratio préstamo-valor de estas operaciones del 20 % / 25 %, lo que limita de forma importante su desarrollo al reducir el importe máximo a obtener por la vivienda y por tanto, el importe del potencial complemento a la jubilación.

<sup>17</sup> Para más información consúltese <https://apps.hud.gov/pub/chums/fl7fvc/hecm.cfm> y [https://www.hud.gov/program\\_offices/housing/rmra/oe/rpts/hecmfsnap/hecmfsnap](https://www.hud.gov/program_offices/housing/rmra/oe/rpts/hecmfsnap/hecmfsnap).

<sup>18</sup> Para conocer más detalles: <https://moneysmart.gov.au/retirement-income/reverse-mortgage-and-home-equity-release>.

<sup>19</sup> NATIONAL CONSUMER CREDIT PROTECTION AMENDMENT REGULATION 2012: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2012L02415/Explanatory%20Statement/Text>.

Existen dos tipos de modalidades principales:

- *Hipoteca inversa tradicional (reverse mortgage)*. Similar a la hipoteca vitalicia en España, en las que el solicitante/deudor obtiene una hipoteca sobre el valor de su vivienda en forma de pago único, renta vitalicia o pudiendo realizar disposiciones sucesivas hasta el importe máximo de la hipoteca, sin pagos de interés hasta el vencimiento, y cuya deuda pendiente se amortizaría con la venta de la vivienda al fallecimiento del deudor.
- *Hipoteca de reversión de vivienda (home reversion mortgage)*. En este tipo de hipoteca inversa, el solicitante/deudor vende la totalidad o una parte de la vivienda a una entidad financiera, otorgando a esta un derecho sobre la revalorización de esa parte de la vivienda en el futuro, siendo el *importe de la hipoteca* el importe recibido de la venta, que se puede recibir en forma de pago único, renta vitalicia, o ambos, manteniendo el derecho el deudor a continuar viviendo en la vivienda hasta su fallecimiento (u otras contingencias como la necesidad por motivos de salud de traslado a una residencia de ancianos o centro especializado).

Para ilustrar el funcionamiento de estas operaciones vamos a tomar un ejemplo de una vivienda valorada en 400.000 unidades monetarias. En este caso suponemos que se vende el 25 % de la propiedad de la vivienda a la entidad financiera con derecho del futuro valor de la vivienda (100.000 unidades monetarias de valor actual). Suponemos que la entidad financiera aplica un 30 % de ratio préstamo-valor sobre esa proporción vendida, podríamos obtener hasta 30.000 unidades monetarias de máxima hipoteca (30 % x 100.000 u. m.). Llegado el vencimiento de la hipoteca por fallecimiento del deudor, la hipoteca se amortizaría con la venta de vivienda por parte de los herederos. Suponemos que el valor de venta de la vivienda en ese momento es de 600.000 unidades monetarias, en este caso los herederos deben devolver a la entidad financiera un importe aplicando la ratio préstamo-valor concedido sobre ese valor de venta, es decir, 45.000 unidades monetarias (600.000 u. m. x 25 % proporción vendida x 30 % ratio préstamo-valor) ya que la entidad financiera *participa* en esa revalorización por el derecho otorgado. Sensu contrario, en el caso de obtener un valor de venta futuro que sea inferior a las 400.000 unidades monetarias iniciales, la entidad financiera participa del mismo en esa depreciación en el importe a recibir, con el límite de que nunca puedan llegar a producirse situaciones de patrimonio neto negativo, tal y como hemos señalado.

## CANADÁ

En el mercado canadiense hay que destacar la presencia de la Agencia Canadiense del Consumidor Financiero (*Financial Consumer Agency of Canadá-FCAC*), que tiene como principales objetivos la regulación de las entidades financieras del mercado, vigilar el cumplimiento por estas de las medidas de protección al consumidor, incrementar la educación financiera de la población, así como la concienciación de los derechos y obligaciones de los ciudadanos como consumidor financiero.



A este respecto hay que señalar que las hipotecas inversas se comenzaron a comercializar en la década de los años 80, siendo la Agencia del Consumidor Financiero la que establece en su guía al efecto las claves fundamentales para este tipo de operaciones<sup>20</sup>. El mercado tiene un esquema de entidades financieras privadas que conceden las operaciones de hipoteca inversa (en concreto en Canadá son dos instituciones las que conceden este tipo de operaciones), similar a los señalados anteriormente, con unas condiciones de elegibilidad para solicitantes mayores de 55 años.

A diferencia del caso australiano, Canadá es un mercado similar al español ya que no existe por ley una protección para el deudor contra la eventualidad del patrimonio neto negativo sobre la deuda asociada a la hipoteca inversa, pudiendo las entidades financieras resarcirse de la deuda remanente asociada a la hipoteca, con otros bienes de la masa hereditaria del deudor. Este hecho implica que los porcentajes de ratio préstamo-valor aplicados en el mercado canadiense sean superiores (40 % / 50 %) a los señalados para el mercado australiano.

Sin embargo, aun en estas condiciones, la hipoteca inversa tampoco ha sido un producto ampliamente desarrollado en el mercado. Como indicador hay que señalar que la principal entidad financiera, de las dos que conceden hipotecas inversas en el mercado (*Home Equity Bank*), originó 820 millones de dólares canadienses en hipotecas inversas en 2019, lo que supone menos de 2.000 hipotecas/año, lo cual representa una proporción relativamente reducida con respecto al mercado hipotecario total (< 1 % del saldo total<sup>21</sup>). No obstante, hay que señalar que el mercado de las hipotecas inversas es un mercado creciente desde 2010<sup>22</sup>, siendo la deuda viva de este tipo de operaciones de 4.000 millones de dólares canadienses a finales del año 2019.

## REINO UNIDO

Las hipotecas inversas se inician en el mercado británico en 1965, conocidas como operaciones de *equity release*, siendo en estructura y características similares a las que actualmente existen en España y Canadá.

Las operaciones de hipoteca inversa son operaciones en las que una entidad financiera o aseguradora (como en España también pueden participar en este mercado) concede a un solicitante de una determinada edad mínima, un importe sobre el valor de su vivienda, en unas condiciones de plazo y tipo de interés acordados y bajo unas condiciones de protección al consumidor y transparencia marcadas desde 2004 por el regulador financiero (actualmente la *Financial Conduct Authority-FCA*).

<sup>20</sup> Información acerca de la guía en <https://www.canada.ca/en/financial-consumer-agency/services/mortgages/reverse-mortgages.html>.

<sup>21</sup> CANADIAN MORTGAGE HOUSING CORPORATION: *Residencial Mortgage Industry Report 2020*: <https://assets.cmhc-schl.gc.ca/sites/cmhc/data-research/publications-reports/residential-mortgage-industry-report/2020/residential-mortgage-industry-dashboard-spring2020-en.pdf?rev=6a0bb1a5-7bfd-4e88-b8b8-4362fc4ff616c>.

<sup>22</sup> Véase el enlace en una de las principales referencias de datos estadísticos: [https://betterdwelling.com/canadian-reverse-mortgage-debt-tops-4-billion-for-the-first-time-ever/#\\_](https://betterdwelling.com/canadian-reverse-mortgage-debt-tops-4-billion-for-the-first-time-ever/#_).

En términos generales las condiciones de mercado de acceso a las operaciones de hipoteca inversa en el Reino Unido son: a) personas mayores de 55 años y propietarias de su vivienda habitual; y b) la ratio préstamo-valor aproximada de la operación de hipoteca inversa sobre el valor de vivienda se sitúa entre el 40 % y 50 % dependiendo del tipo de operación.

Existen dos tipos de modalidades principales:

- *Hipoteca vitalicia (lifetime mortgages)*. Similar a la hipoteca vitalicia en España, en la que el solicitante/deudor obtiene una hipoteca sobre el valor de su vivienda en forma de pago único, renta vitalicia o pudiendo realizar disposiciones sucesivas hasta el importe máximo de la hipoteca, sin pagos de interés hasta el vencimiento, y cuya deuda pendiente se amortizaría con la venta de la vivienda al fallecimiento del deudor<sup>23</sup>.
- *Plan de reversión de vivienda (home reversion plan)*. Muy similar al caso australiano, el solicitante/deudor vende la totalidad o una parte de la vivienda a una entidad financiera, otorgando a esta un derecho sobre la revalorización de esa parte de la vivienda en el futuro, siendo el importe de la hipoteca el recibido de la venta, que se puede recibir en forma de pago único, renta vitalicia, o ambos, manteniendo el derecho el deudor a continuar viviendo en la vivienda hasta su fallecimiento.

Asimismo, como en el caso canadiense y español y a diferencia del caso australiano, no existe por Ley una limitación al riesgo de patrimonio neto negativo para el deudor de la hipoteca, lo que implica que los porcentajes de ratio préstamo-valor aplicados sean también superiores (40 % / 50 %). En cualquier caso, el mercado de hipotecas inversas en el Reino Unido tampoco se ha desarrollado de forma importante, con la concesión de aproximadamente 30.000 hipotecas/año<sup>24</sup> en ambas modalidades, siendo la mayoritaria en gran medida la hipoteca vitalicia.

## FRANCIA

El sistema existente en Francia para las hipotecas inversas también es similar al señalado para España, Reino Unido y Canadá. En 2006 se regula legalmente la figura de la hipoteca inversa<sup>25</sup> o préstamo vitalicio inmobiliario (*prêt viager hypothécaire*). Las condiciones de este tipo de operaciones son similares a las ya señaladas en otros mercados, deben recaer sobre la vivienda habitual exclusivamente del deudor y el importe pendiente de la operación de hipoteca inversa no es exigible hasta el fallecimiento del solicitante/deudor o se produce la venta de la vivienda, debiendo los herederos hacerse cargo del importe pendiente de la hipoteca.

<sup>23</sup> Para más información, se puede consultar un ejemplo de una operación de este tipo ofrecida por la Compañía de Seguros AVIVA en el siguiente enlace: <https://www.aviva.co.uk/adviser/documents/view/pf011120c.pdf>.

<sup>24</sup> Estadísticas en la página <https://www.equityreleasecouncil.com/news/equity-release-council-q2-2020-equity-release-market-statistics/>.

<sup>25</sup> L'ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006, siendo la referencia de las condiciones en la siguiente página: <https://www.lesclesdelabanque.com/Web/Cdb/Particuliers/Content.nsf/DocumentsByIDWeb/6WGH49?OpenDocument>.

Como variante en este mercado y similar al mercado australiano, es importante señalar la particularidad del mercado francés consistente en que el importe máximo de la deuda pendiente por la hipoteca inversa no podrá exceder del valor de la vivienda fijado por un perito independiente o de forma judicial en su caso, en el momento del repago del importe pendiente al fallecimiento del deudor, estableciendo en cierta forma una protección al solicitante/deudor o los herederos en su caso, ante la situación de patrimonio neto negativo en el caso de que la deuda pendiente exceda el valor de la vivienda. Adicionalmente, esta ley recoge, al igual que la mayoría de los sistemas, normas de conducta y transparencia exigidas para las entidades financieras en la concesión de estas operaciones.

## 2.4. Principales riesgos y limitaciones asociados a las hipotecas inversas

Una vez analizada la figura de la hipoteca inversa, sus principales características y las condiciones legales en España como alternativa complementaria a la pensión de jubilación y la experiencia internacional en otros mercados, en el presente apartado se describen los principales riesgos y limitaciones asociados a este tipo de producto financiero tanto desde el punto de vista de la entidad financiera como desde el punto de vista del potencial solicitante/deudor.

### Desde el punto de vista del solicitante/deudor

- *Riesgo de longevidad.* A mayor esperanza de vida del solicitante, mayor es la incertidumbre o inseguridad acerca de su situación de salud y sus consecuencias en su situación financiera y de residencia futuras. El hecho de mantener su vivienda con relativamente alta deuda asociada, cuando es el principal patrimonio en la mayoría de los casos, con limitaciones de transmisibilidad asociados a la existencia de la hipoteca, genera riesgos de autonomía financiera para hacer frente a contingencias futuras a cambio de una mayor renta presente, especialmente en una generación de población de potenciales solicitantes principalmente conservadora. En resumen, la existencia de una hipoteca sobre su principal patrimonio, resta flexibilidad a los potenciales solicitantes ante situaciones imprevistas en el futuro, a cambio de ese complemento a la jubilación presente. Este riesgo de longevidad incide también en un riesgo financiero en este caso para los herederos del solicitante/deudor, y que naturalmente el solicitante/deudor los tiene muy presente en el momento de decidirse por la contratación de una operación de hipoteca inversa. A mayor esperanza de vida, existen riesgos de superar el plazo inicialmente fijado para la operación por no fallecimiento del solicitante/deudor y por tanto, el crecimiento de la deuda pendiente debido a la acumulación de intereses por ese periodo, lo que redundará en un mayor importe pendiente de amortizar por parte de los herederos en su caso.

A este hecho se le une la dificultad para estructurar soluciones que aseguren una renta vitalicia al deudor/solicitante cuando sobreviva más allá de su esperanza de vida; es decir,

más allá del plazo fijado para la operación de hipoteca inversa y así dotarle de un mayor atractivo para el solicitante, limitando su riesgo asociado a la longevidad. En el mercado español los seguros de rentas vitalicias son un producto en retroceso importante en los últimos años y los productos que se comercializan carecen del componente de cobertura del riesgo de longevidad como sería necesario en este caso. La razón fundamental es que son seguros que penalizan a las entidades aseguradoras que comercializan estos productos desde el punto de vista de requerimientos de capital de acuerdo con la Normativa de Solvencia, en un contexto de tipos de interés ultra bajos, lo que resulta poco atractivo para las entidades aseguradoras desde el punto de vista de rentabilidad ajustada a riesgo. Por tanto, existe reducido o nulo apetito de las entidades aseguradoras para ofrecer esas soluciones complementarias a las entidades financieras, y estas a su vez a los potenciales solicitantes, como un atractivo importante para la contratación de la hipoteca inversa.

- *Riesgo inmobiliario.* Ante una potencial depreciación futura del valor de la vivienda, bien ante una situación de cancelación anticipada de la operación (por fallecimiento del deudor previa a vencimiento) o llegado el vencimiento por fallecimiento del deudor, que genera una situación en la que la venta de la vivienda por parte de los herederos del solicitante/deudor puede no ser suficiente para amortizar el importe pendiente y teniendo que hacer frente al remanente pendiente, con el resto de la masa hereditaria del deudor/solicitante y que naturalmente, el solicitante/deudor los tiene muy presente en el momento de decidirse por la contratación de una operación de hipoteca inversa.

A estos riesgos principales se le unen una serie de limitaciones adicionales en España para el desarrollo de este tipo de operaciones:

- *Factores culturales y de educación financiera.* Como se señaló anteriormente, en la sociedad española existe un alto grado de vivienda en propiedad, con un nivel de deuda hipotecaria baja, especialmente en este segmento de población ya que la hipoteca siempre se ha considerado una deuda preferente de pago, destinando gran parte de los ahorros a este fin, con objeto de mantener la vivienda habitual libre de cargas y pudiendo legar este patrimonio principal a las futuras generaciones. A este hecho se le une la relativa falta de información y educación financiera en la sociedad española para entender las características y riesgos de estas operaciones, lo que también son factores limitantes para su desarrollo.
- *Existencia de pensiones no contributivas.* Señalar el caso de los hogares con personas mayores a 65 años y con niveles de renta bajas o medio-bajas y que reciben algún tipo de prestación pública para complementar sus ingresos (en España a finales de 2019 existían 452.461 pensiones no contributivas siendo 261.958 de jubilación y 190.503 de invalidez). Si estos potenciales solicitantes, que tienen complementos de rentas, se plantearan la contratación de esta figura de la hipoteca inversa, podrían sentir amenazadas de alguna manera, aunque no exista tal limitación legal en la mayoría de los casos, sus otras fuentes públicas de ingresos actuales, debido a los requisitos necesarios para obtener la prestación, lo que hace que en este segmento de población, donde el complemento podría ser incluso más

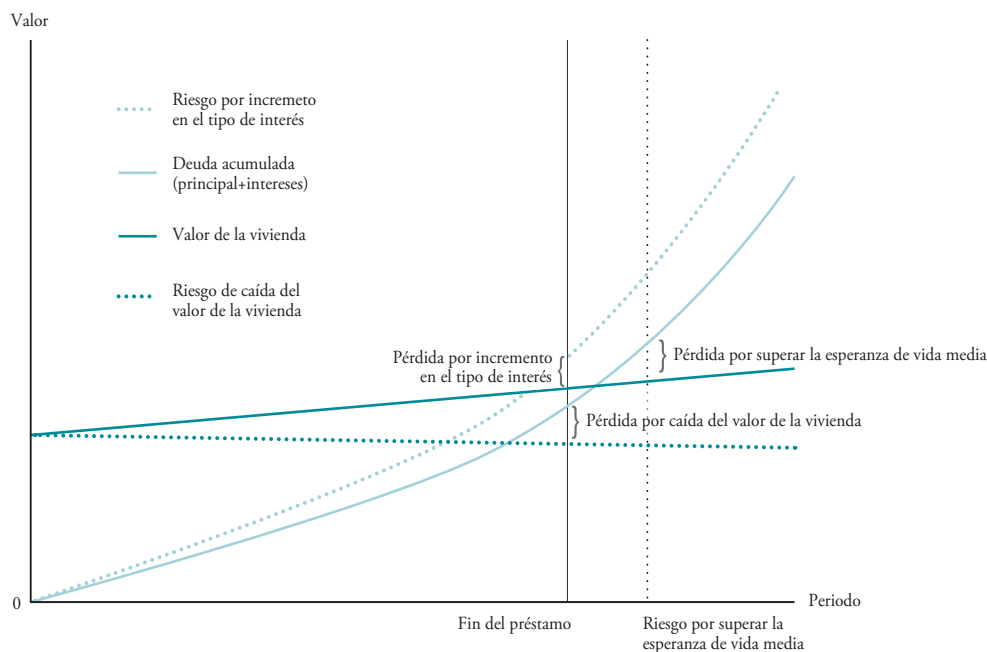
necesario, puedan existir reticencias o mucha incertidumbre para plantearse la contratación de este tipo de operación.

- *Otros.* Incluso con las bonificaciones establecidas por la Ley en los aranceles notariales y registrales, así como los impuestos derivados de la constitución de la hipoteca, los gastos derivados de la constitución de las hipotecas inversas son relativamente elevados (3 % / 4 % aproximadamente del importe de la operación para una operación tipo de 200.000 euros), sin considerar las potenciales comisiones que la entidad financiera pueda considerar para esta operación. Aunque estos gastos no se pagan al inicio, sino que se *capitalizan* como parte del importe total de la hipoteca, este hecho también puede ser una limitación y desincentivar la operación para el potencial solicitante ya que supone un importe capitalizado sobre el valor de la vivienda, sin beneficio aparente al margen de servir como requisito para constituir la operación.

### Desde el punto de vista de la entidad financiera

Los riesgos asociados a las operaciones de hipoteca inversa desde el punto de vista de la entidad financiera<sup>26</sup> que concede la operación, son en su mayoría comunes a los ya señalados para el solicitante/deudor, aunque vistos desde la perspectiva contraria. Estos riesgos se pueden ilustrar en la figura siguiente<sup>27</sup>:

**Gráfico 5. Riesgos asociados a la hipoteca inversa desde el punto de vista de la entidad financiera**



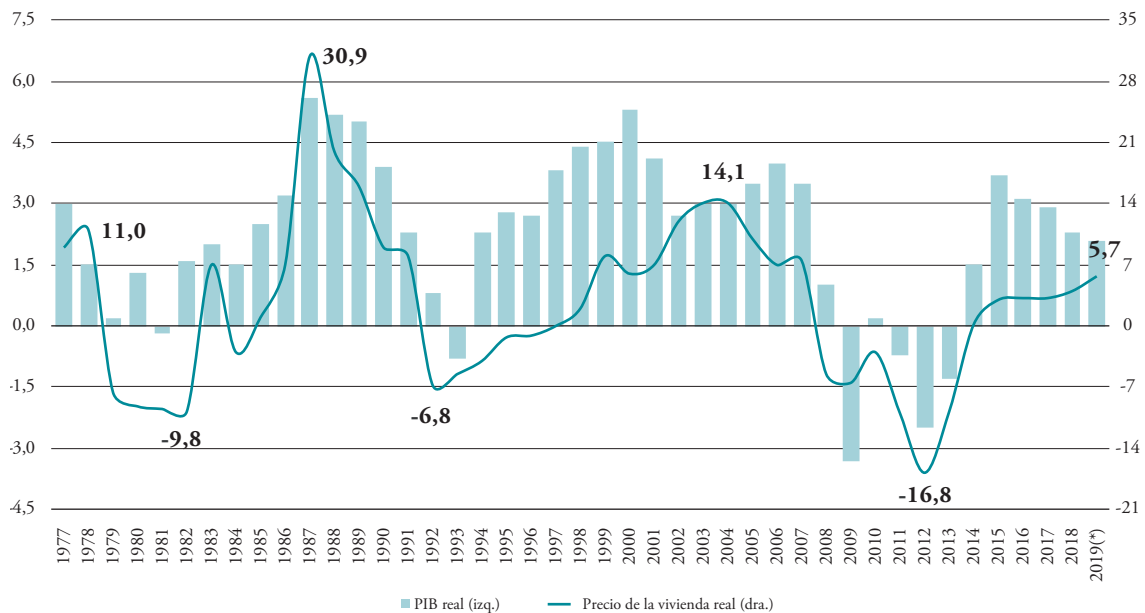
<sup>26</sup> Por simplicidad y al ser las más comunes en estas operaciones nos referimos a las entidades financieras, aunque, como se ha señalado, en España también existe la posibilidad de participación de las entidades aseguradoras.

<sup>27</sup> CASADEMUNT CÁRDENAS, M. C.: *La hipoteca inversa: instrumento de previsión social*. Universidad de Barcelona, usando los trabajos de MITCHELL, O. S. y PIGGOTT, J.: «Unlocking housing equity in Japan» (Working Paper 10340) y NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH (marzo de 2004).

- *Riesgo de longevidad.* A mayor longevidad efectiva del solicitante/deudor en relación con la esperanza de vida prevista en la formalización de la operación, repercute en una mayor deuda pendiente ya que esta crece por los intereses acumulados desde el vencimiento contractualmente fijado, hasta el fallecimiento efectivo del deudor. Consecuentemente, la probabilidad de que suceda una situación de patrimonio neto negativo es mayor, es decir, la probabilidad de que el valor de la deuda pendiente de la operación de hipoteca inversa sea superior al valor efectivo de la vivienda y la restante masa hereditaria del solicitante/deudor en el momento de la cancelación de la operación. A este factor se le une que, en condiciones normales, los solicitantes/deudores de este tipo de operaciones son *seleccionados* previamente por parte de las entidades financieras, primando unas condiciones de salud buenas a la formalización de la operación (evitando en lo posible riesgos durante el plazo de la operación), lo que conllevaría por otro lado riesgos adicionales de longevidad, ya que el colectivo de deudores de este tipo de operaciones puede tener una esperanza de vida superior a la población general, lo que incrementaría el plazo efectivo de las operaciones frente al inicialmente estimado (más plazo más riesgo).
- *Riesgo inmobiliario.* Este riesgo actúa de la misma forma que la señalada anteriormente para el solicitante/deudor. Una potencial depreciación futura del valor de la vivienda, bien ante una situación de cancelación anticipada de la operación (por fallecimiento del deudor previa a vencimiento) o llegado el vencimiento por fallecimiento del deudor, puede generar una situación de patrimonio neto negativo, en la que la venta de la vivienda por parte de los herederos del solicitante/deudor (incluida en su caso la masa hereditaria del deudor/solicitante) no sea suficiente para amortizar el importe pendiente, asumiendo por tanto la entidad financiera una pérdida por ese diferencial de valor. Este riesgo se ve incrementado en una eventual situación de mercado de vivienda a la baja (mercado con menor dinamismo que impacta de forma importante en el precio) en el momento de hacer frente al importe pendiente de la operación, ya que podría existir un incentivo por parte de los herederos del deudor a renunciar a la herencia, por imposibilidad de vender la vivienda con remanente positivo sobre la deuda pendiente y/o con el restante de la masa hereditaria en su caso, lo que conllevaría iniciar un proceso de ejecución hipotecaria por parte de la entidad financiera para tomar posesión del inmueble y ponerlo a la venta, con la finalidad de poder hacer frente a la deuda pendiente de amortizar, lo que conlleva costes adicionales y demoras ligados al proceso de ejecución. Hay que señalar a este respecto que la evolución del precio de la vivienda y el riesgo inmobiliario asociado es un riesgo de naturaleza macroeconómica especialmente en épocas de tasas bajas de inflación de forma prolongada como la actual. En este sentido la evolución de los precios inmobiliarios está principalmente relacionada con la evolución de la economía (niveles de empleo, renta disponible, disponibilidad de crédito, asociados al crecimiento económico) y esta, como sabemos, está sometidas a ciclos alcistas y bajistas como muestra el siguiente gráfico<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Figura 6 publicada en la revista digital *Libre Mercado*: «Ni rastro de la 'burbuja': los precios de la vivienda se estabilizarán entre 2020 y 2021». Enero de 2020, a partir de datos del INE y la Fundación de las Cajas de Ahorros.

**Gráfico 6. Evolución del precio de la vivienda y el PIB\***



**Tasa de crecimiento interanual, en porcentaje**

\*T2 para el PIB y T1 para la vivienda.

Fuente: BIS, INE y Funcas.

- *Riesgo de tipo de interés.* Este riesgo actúa de la misma forma que cualquier otra operación financiera: alteraciones, especialmente alzas futuras en los tipos de interés de mercado, provocarían la caída del margen financiero en el caso de que la operación sea a tipo de interés fijo. En el caso de ser a tipo variable o mixto, un alza de los tipos de interés de mercado provocaría un incremento del valor de la deuda pendiente en el futuro. En ambos casos a mayor plazo de devolución esperado, mayor sería el riesgo de interés, especialmente en un contexto como el actual de tipos de interés ultra bajos prolongados en el tiempo, cuyo riesgo de variabilidad futura es sensiblemente mayor al alza que a la baja.

A estos riesgos principales se le unen una serie de limitaciones adicionales en España para el desarrollo de este tipo de operaciones:

- *Factores reputacionales.* El relativo bajo nivel de educación financiera señalado en el segmento de población potencial para estas operaciones (>65 años), percibido como especialmente vulnerable, hace que aun contando con el asesoramiento independiente al solicitante establecido legalmente en las normas de transparencia, no exima a las entidades financieras de un potencial riesgo de litigiosidad futura ante situaciones no suficientemente entendidas por el solicitante y otros riesgos operacionales y de imagen asociados, en un contexto de percepción hacia las entidades financieras tras la crisis financiera de 2008, con elevados

niveles de litigiosidad y judicialización especialmente relacionados con operaciones hipotecarias.

- *Otros.* También hay que considerar por parte de la entidad financiera un cierto riesgo moral derivado de que el solicitante/deudor, aun manteniendo el usufructo vitalicio de su vivienda habitual, puede no sentirse *dueño* de la vivienda y por tanto, los niveles de mantenimiento o conservación del inmueble pueden ser inferiores a los habituales, pudiendo afectar al valor futuro de la vivienda en garantía.

### 3. Conclusiones

Como conclusión al análisis de la figura de hipoteca inversa, en este apartado se incorporan los principales retos existentes para el desarrollo de estas operaciones en el mercado español y que se derivan, como señalaremos a continuación, de la capacidad limitada para reducir o mitigar los riesgos y limitaciones existentes ya señalados en el apartado anterior.

Desde el punto de vista de la entidad financiera el riesgo de longevidad solo podría ser mitigado por un elevado volumen de operaciones, adecuadamente seleccionado y que además sea lo suficientemente diversificado para que el colectivo de deudores de esa *cartera* de hipotecas inversas, comparado con la población general, se asemeje en esperanza de vida y condiciones de salud evitando situaciones de *selección adversa*. Esta selección adversa se produce cuando el colectivo de deudores sobrevive por encima de la esperanza de vida calculada para la población española en general, incrementando el plazo promedio de las operaciones en la cartera y el importe de la deuda pendiente, siendo extraordinariamente complejo para las entidades financieras, reducir este riesgo a priori con la comercialización de las operaciones, confiando en alcanzar esa distribución *ideal*.

En cuanto al riesgo inmobiliario, éste podría ser reducido por la entidad financiera, al menos de forma parcial, fomentando una cartera de viviendas lo suficientemente amplia, diversificada y primando localizaciones con buenas perspectivas de mercado (zonas fundamentalmente urbanas, consolidadas y con servicios adecuados), con la finalidad de *asegurar* la existencia de demanda suficiente para su eventual venta, en una operación que por sus características el recobro total de la operación se realizará a largo plazo (a diferencia de las hipotecas tradicionales en las cuales desde el inicio se va amortizando el capital prestado, reduciendo este riesgo de forma sustancial).

Con la presencia de estos riesgos, sumado el riesgo de interés en operaciones a largo plazo antes señalado, las entidades financieras actúan limitando de forma importante la ratio préstamo-valor a disponer sobre el valor de la vivienda en el momento de la formalización, no superando el 40 %/50 % del valor de la vivienda y exigiendo adicionalmente un valor mínimo de vivienda para ser objeto de garantía de la operación de hipoteca inversa. Este hecho, derivado de la necesidad de mitigar o reducir estos riesgos supone de facto que el importe a conceder en la operación y en consecuencia, los importes periódicos a obtener en la misma para



los solicitantes en una operación hipoteca inversa tipo<sup>29</sup>, se reducirían de forma importante, limitando su atractivo y capacidad de desarrollo.

Por tanto, en la búsqueda de este proceso de diversificación se limita la *población elegible* de solicitantes potenciales tanto por el lado de la oferta (excluyendo zonas rurales o inmuebles de bajo valor o condiciones de mercado de escasa demanda) como por el lado de la demanda, ya que los potenciales solicitantes que son *elegibles* y tienen una vivienda que cumple estos parámetros de valor mínimo y localización, son a su vez reacios a asumir los riesgos de longevidad e inmobiliarios por un importe relativamente bajo de complemento a su pensión de jubilación en relación al valor del inmueble y sin opción de poder contratar una renta vitalicia, en el caso de superar el plazo estipulado de la operación por tener una mayor esperanza de vida.

En consecuencia, estos mitigantes utilizados por las entidades financieras ante los riesgos y limitaciones existentes (selección del colectivo de potenciales solicitantes amplio y diversificado, cartera de viviendas adecuadamente localizada y diversificada y aplicación de ratio prestamos-valor relativamente bajas) actúan como un *bucle* negativo, limitando el desarrollo de la oferta y demanda potencial de las operaciones de hipoteca inversa a pesar del contexto favorable para su desarrollo en España como alternativa complementaria a la pensión de jubilación.

Si a estos riesgos le sumamos los factores culturales, reputacionales y otros factores antes señalados, se explicaría el reducido nivel de desarrollo de estas operaciones desde la entrada en vigor de la Ley que regula estas operaciones.

En conclusión, son los riesgos y limitantes señalados, junto con la ausencia de mitigantes efectivos para reducir los mismos, los que hacen que la oferta de hipotecas inversas en España sea actualmente prácticamente inexistente. En los últimos meses ha habido algunas iniciativas incipientes que promueven su desarrollo por parte de entidades financieras y aseguradoras, pero todavía sin alcanzar en ningún modo suficiente masa crítica.

Analizando las experiencias de otros mercados, y la necesidad cada vez más clara de búsqueda de complementos efectivos al sistema público, quizás reflexionar acerca de un esquema futuro de colaboración público-privada para gestionar fundamentalmente los riesgos de longevidad e inmobiliario de forma compartida entre todos los actores del mercado (usando otras experiencias como el caso de Estados Unidos), unido a una mayor seguridad y difusión de los potenciales beneficios de estas operaciones a todas las partes intervinientes y también la influencia de un cambio generacional, a medida que las generaciones nacidas a finales de los años 60 lleguen a su edad de jubilación, ya que sus *patrones* sociológicos, de aversión al endeudamiento y hábitos de consumo, pueden resultar más convenientes para la consideración de las ventajas de este tipo de operación en comparación con los riesgos inherentes.

<sup>29</sup> Caso meramente ilustrativo de una hipoteca inversa para un matrimonio solicitante de 65 años, con una vivienda valorada en el momento de la formalización en 250.000 euros, obteniendo tres posibilidades de disposición del importe de la hipoteca inversa: a) 50.400 euros en disposición única al momento de la formalización (20 % ratio préstamo-valor); b) 149 euros/mes durante la duración de la hipoteca; y c) Una combinación de 25.200 euros de disposición a la formalización de la hipoteca y 75 euros/mes durante la duración de la misma. Cotización ilustrativa obtenida en unas de las entidades que interviene en la comercialización de este tipo de operaciones en España: <https://optimamayores.com/>

## Referencias bibliográficas

BANCO DE ESPAÑA (2017a): *Guía de acceso a la hipoteca inversa*. Segunda edición.

BANCO DE ESPAÑA (2017b): *Sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma*. Documento Ocasional n.º 1701.

EUROSTAT (2018): *Living Conditions in Europe*.

LEY 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria.

MELBOURNE MERCER GLOBAL PENSION INDEX (2019).

SÁNCHEZ ÁLVAREZ, I.; LÓPEZ ARES, S. y QUIROGA GARCÍA, R. (2007): *Diseño de hipotecas inversas en el mercado español*. Madrid, Instituto de Mayores y Servicios Sociales.





## MEDITERRÁNEO ECONÓMICO

### RELACIÓN DE AUTORES

---

- Mercedes Ayuso** | Universidad de Barcelona  
**María del Carmen Boado-Penas** | Universidad de Liverpool  
**Jorge Bravo** | Universidade Nova de Lisboa  
**José Ignacio Conde-Ruiz** | FEDEA y Universidad Complutense de Madrid  
**Julia Cordero** | Universidad Complutense de Madrid  
**Enrique Devesa** | Universidad de Valencia e Ivie  
**Rafael Doménech** | Universidad de Valencia y BBVA Research  
**Inmaculada Domínguez Fabián** | Universidad de Extremadura  
**Jesús Fernández-Huertas Fabián** | Universidad Carlos III de Madrid  
**Ángel de la Fuente** | FEDEA e IAE-CSIC  
**Luisa Fuster** | Universidad Carlos III de Madrid  
**Miguel Ángel García Díaz** | Universidad Rey Juan Carlos  
**Clara I. González** | Banco de España  
**Victor Daniel González Rivero** | Cajamar Vida  
**José A. Herce** | Economista, socio fundador de LoRIS  
**Sergi Jiménez Martín** | UPF, Barcelona GSE y FEDEA  
**Juan F. Jimeno** | Universidad de Alcalá, CEPR e IZA  
**Teresa Martín-Castro** | CSIC  
**Teresa Martín-García Ayuso** | CSIC  
**María Luz Rodríguez Fernández** | Universidad de Castilla-La Mancha  
**Alfonso R. Sánchez Martín** | FEDEA  
**Marta Seiz** | UNED

Nuestro actual sistema de pensiones se basa en un modelo de reparto, contributivo y de prestación definida. Que sea de reparto, como en la mayoría de los países desarrollados, indica que las cotizaciones de los trabajadores en activo hoy se utilizan para pagar las pensiones de los jubilados hoy. Que sea contributivo indica que existe una relación entre las contribuciones o cotizaciones pagadas y las pensiones recibidas. Por último, el sistema es de prestación definida cuando la pensión se calcula aplicando las reglas de cálculo del sistema al historial laboral del trabajador, sin tener en cuenta ningún otro factor externo, como por ejemplo el aumento progresivo en la esperanza de vida o la evolución del mercado de trabajo en las últimas décadas.

¿Por qué los individuos en edad de trabajar pueden estar de acuerdo con una política que transfiere recursos a los jubilados actuales, si no existe ninguna garantía de que esta política tenga una continuidad en el tiempo? Lo hacen porque piensan que los futuros trabajadores, muchos de ellos que incluso no han nacido aún, harán lo mismo que ellos y cotizarán en el futuro para pagarles sus pensiones. Es decir, actúan como si existiera un *pacto intergeneracional* que garantizase la supervivencia de la institución de la Seguridad Social.

Los grandes retos de largo plazo del sistema de pensiones siguen siendo los mismos que teníamos antes de la aparición de la covid-19. La pandemia ha deteriorado aún más el déficit corriente del sistema de pensiones. Es decir, sigue teniendo los mismos problemas de sostenibilidad, pero ahora tenemos menos margen de maniobra y, por lo tanto, menos tiempo. Cuanto más tarde se introduzcan las reformas estas serán más drásticas e injustas, pues afectarán a trabajadores más cerca de su jubilación y sin margen de adaptarse a los cambios.