

Diciembre 2015

## LA INELUDIBLE TAREA DE GARANTIZAR LA SUFICIENCIA DE LAS PENSIONES

**Javier Aibar Bernad***Funcionario perteneciente al  
Cuerpo Superior de Técnicos de la Seguridad Social*

---

### EXTRACTO

Los artículos 41 y 50 de la Constitución española requieren que por el Estado se preserve un sistema de Seguridad Social en el que se garanticen unas pensiones suficientes, que deberán ser actualizadas periódicamente. Las reformas normativas que se han desarrollado últimamente en nuestro país y la ausencia de iniciativas por el poder público con la finalidad de reparar los problemas financieros del sistema hacen que peligre la protección de este derecho constitucional. En ese sentido resulta inquietante la ausencia de propuestas frente a los preocupantes datos registrados en las cuentas de la Seguridad Social en la actual legislatura. Todo ello se produce, a diferencia de las soluciones que adoptaron en su momento algunos Estados europeos, cuando tuvieron que hacer frente a similares dificultades, pudiendo resultar útil para nuestro país algún modelo de los implantados, que ha demostrado ser efectivo.

**Palabras clave:** Constitución española, pensión, suficiencia de pensiones, tasa de sustitución, financiación y sostenibilidad.

---

- 
- I. Consideraciones previas
  - II. La suficiencia de las pensiones
    - 1. El alcance de la suficiencia de las pensiones
    - 2. La doctrina establecida por el Tribunal Constitucional
    - 3. Los pronunciamientos efectuados por la Comisión Europea acerca de la adecuación de las pensiones
  - III. La tasa de sustitución de las pensiones
    - 1. El concepto de tasa de sustitución
    - 2. La medición de la tasa de sustitución
  - IV. El estado de los ingresos y de los pagos de la Seguridad Social
    - 1. Los datos correspondientes a los años 2011 a 2014
    - 2. Análisis de los indicadores del primer semestre de 2015
  - V. La necesidad de adoptar medidas orientadas a completar la financiación de la Seguridad Social
    - 1. La ausencia de propuestas
    - 2. Soluciones adoptadas en el ámbito europeo
    - 3. La función de la protección social voluntaria

## I. CONSIDERACIONES PREVIAS

A través del presente trabajo examinaremos el grado de suficiencia de las rentas que proporciona la Seguridad Social a los pensionistas, de manera que les faciliten un nivel de vida acorde al que poseían cuando se encontraban en activo. También analizaremos los indicadores más relevantes del sistema sobre recaudación, pagos y afiliación correspondientes a los últimos años, que nos permitirán conocer la evolución y la realidad actual de la Seguridad Social.

Desde este momento queremos poner de manifiesto que entendemos que los resultados, poco tranquilizadores, de ese análisis no son consecuencia de un mal funcionamiento de la Seguridad Social, ya que esta puede seguir proporcionando una protección adecuada a los pensionistas. Los obstáculos provienen de circunstancias externas al sistema, entre las que destacamos la crisis económica y las decisiones adoptadas, escasas e insuficientes. Igualmente, se ha limitado la posibilidad de poder reflexionar sobre soluciones que demanda con premura nuestro sistema, ya que durante los últimos años se ha tendido a recortar derechos sociales, sin aportar el contrapeso de la mejora de la financiación de la Seguridad Social y sin explorar en el seno de los foros existentes para ello, en especial el Pacto de Toledo, nuevas vías para solventar los serios problemas existentes. Tendremos oportunidad de poner de manifiesto todas estas cuestiones.

## II. LA SUFICIENCIA DE LAS PENSIONES

### 1. EL ALCANCE DE LA SUFICIENCIA DE LAS PENSIONES

La expresión *suficiencia de las pensiones* se suele utilizar frecuentemente con distintos significados e intenciones, dada su naturaleza jurídica indeterminada.

De una parte, por algunos sectores se utiliza la suficiencia como comodín para enmascarar en muchas ocasiones la pérdida de valor de las pensiones, aunque formalmente se señale por esos colectivos la necesidad de mantener la suficiencia de las pensiones, aunque sin cuestionarse si estas siguen garantizando un poder adquisitivo digno a los pensionistas. Esas mismas voces suelen declarar, en contradicción con sus propias manifestaciones, que no se puede mantener el nivel de las prestaciones actual, justificando ese aserto en que el sistema tal como está configurado no es sostenible financieramente. Por ello son partidarios de vincular y adecuar el gasto a las posibilidades de cada momento, limitándose a subordinar la suficiencia a la evolución del entorno económico.

Desde otros círculos se considera que las pensiones tienen que ser suficientes, independientemente de los factores políticos y económicos que afecten a la Seguridad Social. Para ello debe garantizarse un mínimo esencial, de manera que los ciudadanos que han dejado atrás la actividad laboral,

puedan disponer de un nivel de vida acorde con el que poseían cuando desarrollaban un trabajo, mediante la obtención de los ingresos necesarios para ello.

Los artículos 41 y 50 de la CE requieren que el Estado garantice unas pensiones suficientes, que deberán ser adecuadas y actualizadas periódicamente, pero ni los citados artículos ni las normas vigentes reguladoras de la Seguridad Social delimitan el alcance del término suficiencia.

Algunos autores<sup>1</sup>, ante la falta de concreción de los artículos 41 y 50 de la CE, acuden al artículo 35 de la CE para tratar de interpretar el concepto suficiencia, deduciendo que a través de este último artículo se puede precisar que la expresión suficiente hace mención a la satisfacción de las necesidades personales del ciudadano y a las de su familia, vinculando por ello suficiencia y salario, algo que analizaremos con algún detalle cuando abordemos la tasa de sustitución.

No obstante, no siempre resulta apropiado equiparar suficiencia con salario, ya que este no posibilita en todos los casos el mantenimiento de un nivel de vida digno, ni tampoco la pensión contributiva obtenida puede coincidir siempre con el salario percibido en el momento inmediatamente anterior al pase a la situación de jubilado. Pero las soluciones a las carencias que surgen de los bajos salarios no se le pueden exigir a la Seguridad Social<sup>2</sup>.

Las dudas que desde hace años se plantean sobre la viabilidad del sistema de Seguridad Social no son nuevas, sino más bien al contrario, recurrentes y buscadas en ocasiones por determinados grupos con cierta reiteración, a pesar de que siempre se ha sobrepuesto a las dificultades<sup>3</sup>. Parece claro que el debate existente hace algún tiempo acerca de si el sistema de Seguridad Social era o no sostenible se está centrando últimamente más sobre la *adecuación* de las pensiones a los fines que les son propios<sup>4</sup>, en detrimento de una reflexión más orientada a lograr que las pensiones mantengan su

<sup>1</sup> Vid. GUERRERO VIZUETE, E.: *El factor de sostenibilidad o el reto de garantizar el equilibrio entre los ingresos y las pensiones del sistema de Seguridad Social*, 2014, pág. 6.

<sup>2</sup> La encuesta anual de estructura salarial del año 2013 elaborada por el INE (publicada el 24 de junio de 2015) señala que la ganancia media bruta por trabajador, de 22.697 euros en 2013, siguió una trayectoria descendente. Son datos significativos tanto la desigualdad salarial existente por razón de género, como la disminución de salarios, más acusada en las jornadas a tiempo parcial. En el informe sobre «El mercado de trabajo en España en 2014. Una recuperación insuficiente y precaria», de abril de 2015, presentado por CCOO, se advierte de una pérdida de poder adquisitivo de los salarios de un 7,6% entre los años 2010 a 2014 (pág. 18). Asimismo, en el mismo sentido, vid. el informe de UGT «La precarización del mercado de trabajo en España. Algunas evidencias» (págs. 10 y ss.), en el que se pone en evidencia que *la devaluación salarial, junto al incremento en la precariedad del empleo (mayor temporalidad y parcialidad), se ha dejado sentir en los ingresos recibidos por los asalariados*. Igualmente resulta interesante una lectura del artículo «El mercado de trabajo en España en la antesala de la recuperación», de RUESGA BENITO, S.: *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, Laborum, núm. 1, 2014, págs. 318 y ss.

<sup>3</sup> Es un hecho que siempre se ha puesto en duda el sistema de pensiones público, bien ante crisis económicas, bien en tiempos de bonanza, o ante algunos retos cercanos en el tiempo que debían ser atendidos.

<sup>4</sup> Como se constata, entre otros estudios, en el denominado *Hacia la determinación de una tasa de reemplazo en Chile*, Sociedad de Desarrollo Tecnológico de la Universidad de Santiago de Chile, Subsecretaría de Previsión Social, diciembre de 2014, pág. 5.

función de permitir a los jubilados el mantenimiento de un nivel de vida confortable, conservando su función de promover el bienestar de los ciudadanos.

Dado que no es posible establecer una noción que sea comúnmente aceptada sobre la suficiencia de las pensiones, al tratarse de un concepto impreciso<sup>5</sup>, en estas líneas intentaremos determinar algunas de sus características más representativas, con la finalidad de identificar la protección mínima que deben garantizar, especialmente en el caso de las pensiones contributivas. Con ello trataremos de dibujar un límite, que pueda resultar razonable, de protección para las personas mayores que perciban una pensión contributiva, que no debería ser quebrantado ni por el legislador, ni por decisiones que se adopten desde el ámbito de la Administración. No compartimos la idea de que el concepto de sostenibilidad se sitúe por delante del de suficiencia de las pensiones, aunque comparan lógicamente cuestiones que les son comunes.

Los poderes públicos deben asegurar la financiación que demande el sistema, poniendo en práctica las distintas posibilidades que existen para dar cumplimiento a ese objetivo. Con ello no pretendemos obviar las circunstancias económicas adversas que afectan a la financiación del sistema, pero sí queremos poner énfasis en la responsabilidad del poder político de buscar nuevas fuentes de financiación complementarias que se requieran y que permitan el cumplimiento del mandato constitucional establecido en los artículos 41 y 50 de la CE. Para ello debe convenirse en todo lo posible qué debe entenderse por pensiones adecuadas con suficiencia económica.

La CE y las normas que la desarrollan garantizan que las pensiones son derechos subjetivos de los ciudadanos, haciendo de ello responsable al Estado, que debe asegurar una adecuada financiación. Se ha insistido en algo en lo que estamos de acuerdo, que *el denominado déficit del sistema más allá de una forma impropia de hablar, carece totalmente de sentido. Realmente solo puede tener déficit el Estado, pero no el sistema de pensiones... y menos sentido tiene aún pretender que esté en cuestión la viabilidad del sistema de pensiones porque una coyuntura como esta necesite que a los ingresos por cotizaciones se les sume los de otras aportaciones del Estado*<sup>6</sup>.

Las previsiones constitucionales deben entenderse como límites a las reformas normativas y a las decisiones que se están adoptando sobre la Seguridad Social, ya que desde ciertos sectores conocidos, existe hace tiempo un anhelo de potenciar en nuestro sistema, en mayor medida y a medio plazo, los planes privados de pensiones<sup>7</sup>, tratando de forzar una reinterpretación del contenido del artículo 41 de la CE.

<sup>5</sup> Vid. MONEREO PÉREZ, J. L., MALDONADO MOLINA, J. A. y otros: *La edad de jubilación*, Comares, 2011, pág. 126.

<sup>6</sup> DEL POZO SEN, A. y otros, [www.eldiario.es](http://www.eldiario.es), 7 de junio de 2013.

<sup>7</sup> De ello se hace eco, entre otros, GUERRERO VIZUETE, E.: *El factor de sostenibilidad o el reto de...*, op. cit., pág. 5. Se refiere a que existe «una tendencia a considerar los planes privados de pensiones como un complemento necesario para adecuar la cuantía de la pensión a las necesidades de su beneficiario», y cita acertadamente a De la Villa Gil para señalar que es «alarmante que al incierto futuro del espacio público de pensiones montado en el esfuerzo intergeneracional y al recorte de estándar de cobertura, se sume el establecimiento desordenado y desigual de pensiones privadas a favor de un pequeño contingente de la población activa».

Se ha entendido por una parte de la doctrina que la suficiencia debe abarcar tanto el nivel contributivo como el asistencial, lo que a algunos autores les ha llevado a elaborar un concepto forzosamente más genérico de suficiencia, sobre todo en el caso de las pensiones no contributivas, que sirva de orientación a la intervención de los poderes públicos, dada la falta de concreción del artículo 50 de la CE.

Para lograr construir dicho concepto en referencia a las pensiones no contributivas, se ha señalado que puede resultar adecuado poner en relación la suficiencia de las pensiones con la remuneración formulada por artículo 35.1 de la CE, de manera que las prestaciones sociales tengan la misma suficiencia que el salario, apostando por asimilar el salario suficiente al salario mínimo obligatorio<sup>8</sup>.

Esta última tesis, que de manera plausible trata de aportar ideas a una cuestión sensible y compleja, deja algunas cuestiones sin resolver, entre ellas la derivada de la asimilación de suficiencia con el SMI; en tal caso se puede correr el peligro de que el SMI experimente pequeñas o nulas variaciones, según las decisiones que adopte en cada momento el poder político<sup>9</sup>, lo que haría que el crecimiento de esta clase de pensiones se desacelerara en igual medida, viéndose afectadas negativamente las cuantías mínimas que se pretendiesen proteger.

Centrándonos ya en las pensiones contributivas, para su valoración podemos acudir a la fórmula de la tasa de sustitución o de reemplazo, que abordaremos en los siguientes apartados, para poder estimar si la pensión que perciben los ciudadanos puede ser calificada de suficiente. La tasa de sustitución, aunque no pueda ser necesariamente equivalente en su totalidad al salario que percibía el trabajador cuando se encontraba en activo en el mercado de trabajo, debe guardar una equivalencia entre los haberes del trabajador y la prestación económica que recibe aquel cuando pasa a ser pensionista.

En la búsqueda de un concepto útil de suficiencia de las pensiones, no debemos olvidar que uno de los principios en los que se asienta nuestro sistema de Seguridad Social es en la equidad, que está basada en la proporcionalidad entre la contribución efectuada por el trabajador durante su permanencia en el mercado de trabajo y la pensión que se le reconoce<sup>10</sup>. Hemos de considerar como punto de partida que el salario facilita al trabajador la satisfacción de sus necesidades básicas (aunque ello no siempre resulte de ese modo), pudiendo ello constituir una referencia para calificar a la pensión como suficiente si permite mantener un estatus similar, con las precisiones que realizaremos.

<sup>8</sup> Vid. MONEREO PÉREZ, J. L., MALDONADO MOLINA, J. A. y otros: *La edad de...*, op. cit., págs. 128 y ss. Las pensiones públicas deben asegurar unas prestaciones económicas que «produzcan una desmercantilización importante», de manera que se «libere en lo esencial a los individuos de su dependencia del mercado», ya que el artículo 50 de la CE se refiere a pensiones que no queden reducidas a una renta, debiéndose huir de una tendencia hacia un modelo asistencial o de mínimos de subsistencia.

<sup>9</sup> Recordemos que en la presente legislatura, entre los años 2012 a 2015, el Gobierno ha incrementado el SMI solo el 1,1 %.

<sup>10</sup> Se han establecido otras nociones de equidad, como la actuarial intrageneracional, que supone adaptar equilibradamente el cálculo de la pensión a la edad de acceso a la jubilación, para no perjudicar a los miembros de una generación que se jubilen más tarde; y la actuarial intergeneracional que tiene en cuenta el incremento futuro de la esperanza de vida a fin de disminuir la presión sobre futuras generaciones. Vid. AYUSO GUTIÉRREZ, M. y otros: «La sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la equidad y la eficiencia», *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, 2013, pág. 6.

Recordemos que el Pacto de Toledo en su recomendación quinta se refiere a una adecuada correlación entre los salarios percibidos antes de la jubilación, las cotizaciones y la pensión<sup>11</sup>, defendiendo que exista una adecuada tasa de sustitución. Igualmente, en la recomendación undécima se insta a que se refuercen la contributividad y la equidad<sup>12</sup>, así como la garantía del poder adquisitivo de las pensiones, lo que favorecerá un sistema de Seguridad Social económicamente sostenible.

No obstante, la idea anterior puede no resultar válida en muchos casos en los que los trabajadores perciben sueldos bajos o muy bajos a consecuencia de la precarización de las condiciones de trabajo, ya que no podrán hacer frente a sus gastos más elementales. De hecho, y más en los últimos años, se ha consolidado el concepto de trabajador pobre, término propuesto por Eurostat<sup>13</sup>, habiendo aumentado la tasa calculada para España del 18% al 24% entre los años 2000 a 2015 (en el resto de Europa ha evolucionado del 15% al 16,6%), según datos aportados por la OIT<sup>14</sup>. Resulta como mínimo curioso que la Memoria de la Conferencia celebrada por la OIT en 2003 tuviera precisamente por título «*Superar la pobreza mediante el trabajo*».

Asimismo, los bajos salarios inciden negativamente en el cálculo de la pensión que se obtendrá en el futuro, ya que quedará reducida por la existencia de una menor base reguladora. En cualquier caso, si la cuantía económica de la pensión contributiva queda por debajo de determinados límites, se aplican los complementos a mínimos que son una garantía de solidaridad que el sistema ofrece a todos los pensionistas para que perciban unas prestaciones económicas que les garanticen la obtención de una prestación económica que asegure un mínimo vital.

## 2. LA DOCTRINA ESTABLECIDA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La suficiencia de las pensiones debe preservarse, entre otros mecanismos, a través de su revalorización, ya que el concepto suficiencia está vinculado al de la actualización periódica de las pensiones, en línea con lo señalado en el artículo 50 de la CE acerca de la necesidad de que los pensionistas perciban ingresos adecuados y actualizados. Si no se procede a una apropiada revalorización, des-

<sup>11</sup> Dispone la recomendación quinta del Pacto de Toledo lo siguiente: «Adecuación de las bases y periodos de cotización. La Comisión considera necesario ajustar, con más precisión, la relación entre el salario real y las bases de cotización así como, paralelamente, mejorar las prestaciones que se recibirán. A los efectos indicados, resultaría pertinente elevar el tope máximo de cotización y la pensión máxima que se regulan en la ley para garantizar la adecuada correlación en la evolución de salarios, cotizaciones y prestaciones...».

<sup>12</sup> Establece la recomendación undécima del Pacto de Toledo lo siguiente: «Contributividad... La Comisión constata, en línea con los contenidos del Pacto de Toledo de 1995 y de 2003, la necesidad de reforzar el principio de contributividad, como elemento básico de preservación de la equidad y del equilibrio financiero del sistema. En ese sentido, resulta conveniente avanzar en una mayor adecuación entre la pensión y el esfuerzo de cotización realizado por cada trabajador, medida en la que están avanzando la mayoría de los países de nuestro entorno...».

<sup>13</sup> Para trabajadores que ganan menos del 60% de la renta nacional.

<sup>14</sup> Esta información se dio a conocer con motivo de la Jornada Mundial del Trabajo Decente, celebrada el día 7 de octubre de 2015.

cenderá la tasa de sustitución y con ello crecerá la desigualdad social. Se ha afirmado por la doctrina que la revalorización de las pensiones es el aspecto dinámico de la suficiencia<sup>15</sup>.

Las doctrina que el TC ha ido consolidando en los pasados años no ha resultado alentadora precisamente en relación con la materia que estamos analizando, especialmente a través de la [Sentencia 49/2015, de 5 de marzo](#), que abordó la suspensión del mecanismo de actualización de las pensiones, ejecutada a través del [Real Decreto-Ley 28/2012](#)<sup>16</sup>.

Los argumentos esgrimidos en la [STC 49/2015](#), que a continuación abordaremos, no deberían de sorprendernos demasiado dada la existencia de consideraciones, en algunos casos similares, utilizadas en sentencias anteriores del propio tribunal. Esta reciente sentencia hizo un flaco favor a la necesidad de cumplir el mandato constitucional de actualización periódica de las pensiones, y en general mostró un punto de vista muy discutible, *sonrojante* según pudimos leer en un reciente artículo publicado<sup>17</sup>, sobre el grado de responsabilidad que deben asumir los poderes públicos en la defensa de unas pensiones adecuadas.

Dicha sentencia, que validó el contenido del [Real Decreto-Ley 28/2012](#) por el que se dejó sin efecto para el año 2012 la actualización de las pensiones en el caso de que hubiese procedido la misma, señaló en sus fundamentos jurídicos que el legislador puede dotar a la ley del grado de retroactividad que estime conveniente, justificando esta idea en el hecho de que, en caso contrario, se llegaría a la *congelación o petrificación del ordenamiento jurídico*. Igualmente consideró el TC que la citada norma no atentaba contra el principio recogido en el artículo 9.3 de la [CE](#), sobre irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos, ya que, a su juicio, el citado artículo admite la irretroactividad en el caso de tratarse de derechos *consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no los pendientes, futuros, condicionados y expectativas*.

Para llegar a esas conclusiones, el TC entendió que los pensionistas disponían de una simple expectativa de derecho a recibir la diferencia entre el IPC real y el IPC estimado en el transcurso del año 2012. La sentencia utilizó varios argumentos<sup>18</sup>, entre los que destacan los siguientes:

- El artículo 50 de la [CE](#) *tiende a erradicar situaciones de necesidad* que deben ser analizadas considerando las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los grupos sociales. Por ello cabe que el legislador aprecie la

<sup>15</sup> Vid. GUERRERO VIZUETE, E.: *El factor de sostenibilidad o el reto de...*, op. cit., pág. 7.

<sup>16</sup> [Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de noviembre](#) (BOE de 1 de diciembre), de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

<sup>17</sup> Vid. SUÁREZ CORUJO, B.: «La preservación del derecho a la revalorización de las pensiones en Italia: ¿sonrojo español?», *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 4, 2015. En este artículo se analiza por su autor la STC de Italia, número 70/2015, que declaró inconstitucional el Decreto-Legge 201/2011, que aplicaba la revalorización automática solo a las pensiones cuya cuantía no fuese superior al triple de la pensión mínima.

<sup>18</sup> El TC para defender su tesis se remitió en algunos casos a sentencias suyas anteriores.

*importancia relativa de las situaciones de necesidad* que se deben satisfacer. Opinamos que la expresión *importancia relativa* daría pie a una interesante discusión sobre su calculada imprecisión.

- La garantía de actualización periódica de las pensiones ya causadas no obliga a su incremento anual, ya que el legislador puede fijar límites atendiendo a las circunstancias socioeconómicas que *condicionan la adecuación y actualización del sistema de pensiones*.
- Los pensionistas únicamente tienen una mera expectativa a recibir la diferencia entre el IPC real y el IPC previsto, que debe ser concretada en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, motivo por el que el [Real Decreto-Ley 28/2012](#) no consumó una irretroactividad prohibida por el artículo 9.3 de la [CE](#).

Como contrapunto a los pronunciamientos de la sentencia a la que nos estamos refiriendo, destacamos dos aportaciones altamente positivas para nosotros al debate sobre la suficiencia y la proporcionalidad de las pensiones. El interesante voto particular que se emitió en la [Sentencia 49/2015](#) del TC, por magistrados del Alto Tribunal<sup>19</sup>, y en la Sentencia 70/2015, dictada por el TC italiano, que trató sobre la revalorización de las pensiones (casualmente en un periodo de tiempo coincidente con la publicación de la mencionada sentencia española)<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Formulado por los magistrados Fernando Valdés Dal-Ré y Luis Ignacio Ortega Álvarez, a los que se adhirieron Adela Asua Batarrita y Juan Antonio Xiol Ríos. Los argumentos más sobresalientes utilizados en el voto particular fueron los siguientes:

- Se resalta la renuncia a la búsqueda de soluciones para conciliar los intereses de las Administraciones públicas, en asegurar la solvencia del sistema y de los pensionistas, para que estos no vean reducido su poder adquisitivo.
- No basta el mero reconocimiento formal de los derechos que figuran en la CE, sino que deben ser garantizados materialmente.
- La CE configura derechos sociales jurídicamente exigibles, entre los que se encuentran sus artículos 41 y 50.
- Cualquier decisión que suponga un retroceso del derecho a la actualización de las pensiones deberá ir acompañada de una justificación que fundamente el cambio que se pretenda introducir. Por ello se deben valorar los criterios de preferencia en la imposición de restricciones.
- Las prestaciones destinadas a reducir, remediar o eliminar las situaciones de necesidad deben ser defendidas por los poderes públicos, ya que ello supone garantizar la dignidad que tienen todas las personas.

<sup>20</sup> Siguiendo a SUÁREZ CORUJO, B.: «La preservación del derecho a la revalorización...», *op. cit.*, nos parece oportuno hacer algunos comentarios, aunque sea de forma breve, sobre la Sentencia del TC italiano 70/2015. La mencionada sentencia expuso los siguientes argumentos:

- De acuerdo con el principio constitucional de proporcionalidad y adecuación de las pensiones, la congelación de las pensiones no debe afectar a las pensiones de cuantía más baja y debe tratarse de una decisión aislada.
- La revalorización automática de las pensiones tiene como fundamento preservar en el tiempo la adecuación de los medios materiales que recibe el trabajador cuando cambia a estatus de jubilado, para que pueda hacer frente a la vejez.
- Las pensiones son una retribución diferida y por ello deben quedar aseguradas a través de los medios económicos precisos que permitan una vida adecuada. El mantenimiento de pensiones suficientes no es solo un reto más, como se trata de presentar frecuentemente, es una obligación social y un derecho de los ciudadanos.

.../...

Como señala algún autor<sup>21</sup>, son numerosas las críticas que se pueden realizar a la [Sentencia 49/2015](#); abordaremos algunas de ellas. El TC elude el compromiso de mantenimiento del poder de compra que se recoge en la recomendación segunda del Pacto de Toledo, y se limita a admitir la justificación de la exposición de motivos del real decreto-ley, al hacer referencia al *elevado déficit del sistema de la Seguridad Social durante el ejercicio 2012 y a la necesidad de cumplir con el objetivo de déficit público*, lo que es reprochable ya que la postura mantenida por el TC nos muestra su insuficiente sensibilidad hacia los derechos sociales, que según su criterio, deben ceder ante la concurrencia de *déficit* de la Seguridad Social.

A pesar de los argumentos expuestos por el TC, la actuación del legislador debe respetar determinados límites que, según el mencionado autor, consisten fundamentalmente en preservar los rasgos del derecho social al que nos estamos refiriendo, materia que está unida a la *proclamación del Estado social en el artículo 1.1 de la CE y al reconocimiento del valor constitucional de la dignidad humana en el artículo 10.1*. La STC, en definitiva, sitúa las cuestiones de orden económico por delante de otras de índole social, como el requerimiento constitucional de actualización periódica de las pensiones, que garantiza su poder adquisitivo.

### 3. LOS PRONUNCIAMIENTOS EFECTUADOS POR LA COMISIÓN EUROPEA ACERCA DE LA ADECUACIÓN DE LAS PENSIONES

A continuación reseñaremos la postura que ha mantenido la Comisión Europea en los últimos tiempos, centrándonos en las orientaciones que ha trasladado a los Estados miembros en materia de adaptación de los sistemas de Seguridad Social nacionales a los problemas que han sucedido. Esta referencia es de especial interés si consideramos la persistente y eficaz influencia que despliega la UE ante el conjunto de países, aun a pesar de que estos tengan competencia propia en el desarrollo de las políticas de Seguridad Social.

Se han realizado abundantes pronunciamientos por la Comisión Europea sobre las reformas que estima necesarias en los modelos de pensiones públicas de Europa y acerca de las medidas que considera que deben llevarse a cabo para disponer de unos sistemas de Seguridad Social *adecuados*,

.../...

- La garantía de los principios de proporcionalidad y adecuación de las pensiones debe respetarse en el momento de acceso a la jubilación, y también a lo largo del tiempo. Se trata de un límite que no puede desconocer el legislador, que debe establecer los mecanismos precisos para su cumplimiento. Ello es necesario ya que la vida del pensionista se alarga en el tiempo, lo que implica que cualquier medida que se adopte en ese sentido tenga consecuencias a medio y largo plazo, y en caso de que se vulneren los mencionados principios, las consecuencias de ello serán permanentes.
- La decisión de suspender la revalorización de las pensiones no se puede amparar en una situación financiera difícil, resultando necesario argumentar los motivos que dan lugar a la merma de derechos.
- La proporcionalidad de la pensión debe mantener su vinculación con el salario.

<sup>21</sup> SUÁREZ CORUJO, B.: «La suspensión del mecanismo de actualización de las pensiones y la decepcionante Sentencia del Tribunal Constitucional 49/2015, de 5 de marzo», *Derecho de las Relaciones Laborales*, núm. 2, 2015, pág. 185.

*sostenibles y seguros*. Principalmente estas declaraciones se recogen en el *Libro Verde en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros* de 2010 y en el *Libro Blanco, agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles, de 2012*<sup>22</sup>.

Un documento más específico y no lejano en el tiempo (que vio la luz tres meses después que el Libro Blanco), elaborado por el Consejo de la UE, es el *Informe sobre la adecuación de las pensiones 2010-2050*<sup>23</sup>, en el que apreciamos cómo se insiste en las tesis que defiende desde hace tiempo la UE. No se observa un claro alegato en defensa de la suficiencia de las pensiones, quedando supeditada esta a otro tipo de propuestas que se basan más en criterios económicos que sociales. Se pone mayor énfasis en la necesidad de la sostenibilidad de las pensiones, que según se cita en el documento, se consigue a través de la reducción de su futura adecuación, lo que *afectará a un cambio a peor de las tasas de reemplazo* (así se enuncia en la redacción del punto cuarto del informe).

Las soluciones que se aportan en el informe del Consejo para la mejora de los derechos de la pensión (punto quinto) son las de *trabajar más tiempo*, retrasando el tránsito a la situación de jubilación, para lo que es necesario *promover unas vidas laborales más prolongadas y saludables a través de políticas de empleo y en materia de relaciones laborales* (punto sexto). También recomienda el Consejo, para reforzar la adecuación de las pensiones, las contribuciones complementarias a los planes de pensiones, *incluidos posibles elementos de capitalización... privados profesionales y/o personales* (punto séptimo)<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Nos limitaremos a destacar algunas propuestas generales que figuran en ambos Libros, que comparten iguales objetivos (incluso los títulos), fijando nuestra atención especialmente en lo que se refiere al tratamiento que se da al sostenimiento del sistema público de pensiones, ante los retos que debe afrontar.

Para ello seguiremos algunas reflexiones y comentarios contenidos en el artículo de MORENO ROMERO, F.: «[La adecuación y sostenibilidad de las pensiones en el marco de la estrategia Europa 2020](#)», RTSS, CEF, núm. 386, págs. 71 y ss.

Los ejes principales sobre los que se apoya el ideario de la UE, para la citada autora son los siguientes:

- Sustitución de las prestaciones calculadas sobre las remuneraciones de los mejores años de los trabajadores por *un derecho basado en la media de las retribuciones a lo largo de la carrera laboral* (el resultado afectaría negativamente a la cuantía de las pensiones).
- Transitar del actual modelo de pensiones únicas, a otro constituido por *sistemas múltiples en el que participen un mayor número de actores, donde pierde peso el gasto público y necesariamente aumenta la responsabilidad del ciudadano sobre sus futuros derechos de pensión*. Esto supone una alusión directa a los planes privados de pensiones, que la UE ambiciona potenciar.
- Reformar el mercado de trabajo para alcanzar mayores ocupaciones, lo que reforzará los sistemas públicos de Seguridad Social.
- Garantizar la sostenibilidad financiera de las pensiones.
- Mantener la adecuación de las prestaciones.
- Lograr una mayor inserción de las mujeres y de los trabajadores de edad avanzada.

<sup>23</sup> Informe de 24 de mayo de 2012.

<sup>24</sup> Podemos encontrar en el informe más referencias a las recomendaciones que efectúa el Consejo de la UE a lo que considera necesaria implantación de los planes de pensiones profesionales complementarios y los planes de jubilación privados (puntos 9 y 12).

Cuando en el *Informe sobre la adecuación de las pensiones 2010-2050* se hace mención al nivel de protección proveniente de las pensiones públicas, se alude de manera tibia (punto octavo) a que los sistemas públicos deben permitir a los beneficiarios de una *manera razonable mantener su nivel de vida de sus años de actividad en el momento de jubilarse*. No se explica qué debe entenderse por razonable, aunque nos tememos que se trata de una noción que pretende dar cobertura a mermas económicas en el ámbito de las pensiones públicas.

De entre otros informes emitidos por la Comisión Europea, y sin pretender resultar tediosos, destacamos también la Recomendación del Consejo de 30 de mayo de 2012<sup>25</sup>, sobre el programa nacional de reformas de 2012 para España, en la que haciéndose eco de las modificaciones llevadas a cabo por la *Ley 27/2011*, se señala que España *está experimentando desequilibrios muy graves, que no son excesivos, pero deben corregirse urgentemente*. Y reconoce que *el deterioro de las perspectivas de la economía española está limitando los efectos de la reforma sobre la previsión de los gastos públicos que se derivarían del envejecimiento de la población*. Para ello se enumeran algunas soluciones<sup>26</sup>, muchas de ellas reiteración de otras anteriores, y aunque varias de ellas resultan necesarias y útiles para superar en parte los problemas actuales, a nuestro entender en la lista están ausentes cuestiones esenciales en materia de financiación.

En definitiva, la UE, cuando difunde sus criterios en esta materia, con frecuencia muestra carencias al analizar el estado actual y las iniciativas que deben ponerse en marcha para superar progresivamente las adversidades a las que deben hacer frente los diferentes sistemas de Seguridad Social. Y el tratamiento de esta cuestión es más decepcionante en lo que concierne al caso español, por la omisión en el tratamiento de puntos trascendentales, dado el bajo porcentaje dedicado al pago de pensiones en relación con el PIB<sup>27</sup> o la ausencia de iniciativas sobre mejora de los ingresos para hacer frente al coste de las pensiones.

---

<sup>25</sup> Recomendación del Consejo sobre el programa nacional de reforma de 2012 para España, por la que se emite un dictamen sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2015.

<sup>26</sup> Soluciones como acelerar el aumento de la edad de jubilación y la introducción del factor de sostenibilidad; necesidad de mejorar la eficiencia del sistema tributario español, recomendando la mejora de la recaudación a través de los impuestos indirectos; avanzar en la reestructuración del sistema financiero para proveer mayor crédito a la economía real; revisión a fondo de las políticas activas del mercado de trabajo o combatir el desempleo juvenil.

<sup>27</sup> La media del gasto dedicado al pago de las pensiones en la Eurozona con relación al PIB es del 12,3%, mientras que en España es el del 10,4%. En 2030 el gasto de pensiones en España alcanzará el 10,6% y en 2035, el 11,3%. Estos datos no exigían las medidas que se adoptaron en 2013, ya que con anterioridad a través de la *Ley 27/2011* se podía conseguir que el gasto se estabilizara a medio y largo plazo. Y una vez más hay que reiterar que los problemas económicos que padece la Seguridad Social provienen de la crisis económica y de las medidas adoptadas por el Gobierno en la presente legislatura, que han afectado al número de contrataciones, al crecimiento salarial y con ello a los ingresos por contribuciones sociales. En relación con lo señalado, *vid.* GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A. y otros: «Pensiones y manipulaciones», [www.eldiario.es](http://www.eldiario.es), 7 de junio de 2013.

### III. LA TASA DE SUSTITUCIÓN DE LAS PENSIONES

#### 1. EL CONCEPTO DE TASA DE SUSTITUCIÓN

Se utiliza el concepto de tasa de sustitución o de reemplazo para establecer una correlación entre el salario o las rentas percibidas por el desarrollo de una actividad laboral y las percepciones económicas que provienen de la pensión contributiva. A su vez, la tasa de sustitución se puede estimar como la suma de todas las fuentes posibles de ingresos obtenidos, principalmente de la pensión de jubilación, y en menor medida de los sistemas complementarios, divididos por los salarios percibidos inmediatamente antes de pasar a la situación de jubilado<sup>28</sup>.

La tasa de reemplazo evidencia en qué grado el sistema público de pensiones proporciona rentas sustitutivas tras el abandono de la actividad laboral<sup>29</sup>. La tasa de sustitución podrá a su vez ser bruta, si no se consideran para su cálculo los impuestos y las cotizaciones pagados por los trabajadores y pensionistas, y neta, si se tienen en cuenta dichas cargas. Este concepto puede servirnos de referencia para conocer si la pensión reconocida es suficiente o adecuada para permitir al pensionista llevar un nivel de vida similar al que poseía antes de su cese en el trabajo.

Las tasas de sustitución variarán según los salarios por los que se haya cotizado en los últimos años y conforme al periodo de tiempo cotizado acreditado por el trabajador y a su edad cuando accede a la pensión.

Se ha considerado que la tasa de sustitución debe guardar una correspondencia con el salario obtenido en la situación de actividad laboral, aunque aquella pueda resultar ligeramente inferior dado que en la situación de jubilación se suelen requerir por lo general menos ingresos, ya que en el hogar de los pensionistas deben atenderse generalmente menos obligaciones de pago, como el caso de las cotizaciones sociales que ya no se abonan, de los impuestos al ser menor la base impositiva de las percepciones que recibe el pensionista, de las hipotecas o de los gastos que estaban relacionados con el trabajo<sup>30</sup>.

Según se expone en algunos trabajos, la tasa de reemplazo necesaria para mantener el nivel de vida de la época activa representa entre el 70 y el 80%. Otros estudios establecen diferentes niveles en función de las rentas percibidas; así determinan un 76% para las rentas medianas y altas, un 83% para las rentas más bajas y con carácter general para personas de clase media una tasa entre el 70 y el 75%<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Vid. *Pensions at a Glance 2013. OECD and G20 indicators*, pág. 134.

<sup>29</sup> Vid. DE LA FUENTE LAVÍN, M.: «La tasa de sustitución de las pensiones», *Revista de Relaciones Laborales*, núm. 10, abril de 2004, pág. 57.

<sup>30</sup> Vid. SÁNCHEZ ÁLVAREZ, I. y otros: *Tasas de sustitución por hogares del sistema de pensiones español y movilidad inducida de rentas*, Proyecto FIPROS 2006/26, 2007, pág. 14.

<sup>31</sup> Vid. SÁNCHEZ ÁLVAREZ, I. y otros: *Tasas de sustitución por hogares...*, *op. cit.*, pág. 16.

Es evidente que los elementos que deben considerarse para el cálculo de la tasa de sustitución variarán no solo en función de los gastos que deba soportar la unidad familiar en la que se integra el pensionista, sino que también deberán considerarse otras cuestiones, como si el sistema de Seguridad Social al que pertenezca aquel tiene o no establecidos topes a la cotización, ya que en tal caso la interpretación de los porcentajes de la tasa de reemplazo en uno y otro supuesto puede ser muy diferente. Si no existen límites en la base de cotización, o esta se encuentra muy *destopada*, aunque la tasa de sustitución sea inferior a los porcentajes recomendados, la renta derivada de la pensión podría resultar suficiente en determinados casos.

Resulta apropiado considerar distintos escenarios y cuestiones para valorar la tasa de sustitución<sup>32</sup>:

- En primer lugar, se puede optar entre elegir como objeto de análisis al individuo o al hogar. El tipo de elección para efectuar los cálculos es importante, ya que la unidad familiar representa un instrumento que permite optimizar los recursos disponibles, al ponerse en común y compartir los ingresos y el consumo. No obstante, los datos que se facilitan a través de las distintas metodologías existentes suelen estar basados en una tasa de reemplazo correspondiente a un solo trabajador, sin considerar su posible pertenecía a una unidad familiar, salvo alguna excepción que citaremos en las siguientes líneas.
- Otra cuestión destacada es la delimitación del periodo utilizado para calcular el ingreso previo a la jubilación. Para ello hay variedad de opciones metodológicas, que oscilan desde contemplar el periodo relativo al último año anterior a la jubilación, que resulta el más frecuente y apropiado, hasta utilizar promedios de ingresos de los últimos 5 e incluso 10 años.
- Entre la doctrina existe acuerdo sobre que el indicador que mejor mide el modelo de vida es el consumo. La forma más básica de calcular ese indicador consiste en restar de los ingresos brutos y del denominado *desahorro*, las cantidades destinadas a pagar los impuestos y las dedicadas al ahorro<sup>33</sup>.

Los gastos en la mayoría de las ocasiones son mayores en el transcurso de la vida activa que posteriormente cuando se transita a la situación de retiro, por lo que muchos de los desembolsos que se producen en aquella deben ser tenidos en cuenta al comparar esa situación con la forma de vida que surge tras la jubilación<sup>34</sup>, pero siempre considerando que podrán ser diferentes el tipo de necesidades y los proyectos personales, dependiendo del perfil de los pensionistas:

<sup>32</sup> Vid. el estudio *Hacia la determinación de una tasa*, op. cit., pág. 6.

<sup>33</sup> Vid. el estudio *Hacia la determinación de una tasa*, op. cit., pág. 5.

<sup>34</sup> En la vida activa se deben atender gastos derivados de la manutención y educación de los hijos, los relacionados con la compra de la vivienda, la amortización de hipotecas, los impuestos que deben ingresarse en función de la renta obtenida, así como el pago de las contribuciones sociales.

- Es el caso del ocio en el que el uso del tiempo puede ser distinto según los tipos de hogar.
- Algunas clases de gastos son fijas para el pensionista, de igual forma que cuando se encontraba en activo. Destacan las correspondientes a los alimentos básicos, medicinas, vestido, calzado o transporte. En cambio, el importe de adquisición de esos productos no siempre tiene la misma importancia para las personas jubiladas, dado que sus hábitos de consumo pueden ir variando. Y en otros supuestos, determinadas obligaciones que debían ser atendidas, como la liquidación de una hipoteca, en el momento de acceder a la jubilación suelen estar satisfechas, aunque quienes deban seguir saldándola han de afrontar, en términos generales, un gasto importante ya que la hipoteca media en la actualidad asciende a 548 euros<sup>35</sup>, mientras que la pensión media de jubilación es de 1.020 euros<sup>36</sup>. Lo mismo cabe decir cuando se trata de hacer frente al gasto del alquiler de una vivienda, cuyo precio medio gira entre 590 y 680 euros<sup>37</sup>.
- Cuando se aborda el coste del nivel medio de vida que ha de afrontar un jubilado, no debemos limitarnos a destacar únicamente el importe económico que recibe a través de su pensión, sino también los servicios sociales y de sanidad que necesita y que facilitan las distintas Administraciones, bien sin requerir ningún tipo de desembolso (al ser prestaciones financiadas a través de impuestos) o bien debiendo asumirse una parte de su coste a través del denominado copago o repago. Hay que recordar que en España el colectivo de pensionistas satisface el copago de los medicamentos, que comenzó a aplicarse en la presente legislatura desde el 1 de julio de 2012<sup>38</sup>.

## 2. LA MEDICIÓN DE LA TASA DE SUSTITUCIÓN

Existen diferentes metodologías para calcular y valorar las tasas de reemplazo<sup>39</sup>. Nosotros seguiremos especialmente la de la OCDE, que publica sus cálculos teóricos basados en determinados

<sup>35</sup> Fuente: Colegio de Registradores de España.

<sup>36</sup> Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Informe sobre la evolución mensual de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, julio de 2015.

<sup>37</sup> Según datos aportados por distintas compañías inmobiliarias.

<sup>38</sup> Vid. FERRERAS ALONSO, F. Si se pone en relación el coste de la revalorización de las pensiones del año 2014, que fue de 250 millones de euros tras su incremento del 0,25 %, y el pago del coste de los medicamentos por los pensionistas de la Seguridad Social, que fue de 583 millones de euros, obtenemos como resultado que a pesar de la revalorización del 0,25 % de las pensiones, dado el pago de una parte de los medicamentos por los jubilados, sus pensiones resultan inferiores a las que percibían en 2013. Estos datos siguen siendo plenamente vigentes en la actualidad.

<sup>39</sup> Vid. el estudio *Hacia la determinación de una tasa*, op. cit., pág. 8. Se enumeran los siguientes métodos: los aportes de Whitehouse, la metodología de la OCDE, la metodología de la UE que proyecta las tendencias de las tasas de reemplazo tanto a nivel general como individual (Panel de Hogares de la Unión Europea); y otras no oficiales, como la de Sánchez y otros, De Paredes, la Asociación de AFP o la de Durán y Pena.

parámetros y reglas, incorporando los resultados de todos los países miembros en su manual *Pensions at a Glance*<sup>40</sup>.

Según los últimos datos facilitados por la OCDE para España<sup>41</sup>, la tasa proyectada de reemplazo de la pensión en nuestro país, antes de llevarse a cabo la reforma de 2011, para un trabajador con una carrera completa de cotización, que entrase en el mercado de trabajo en 2008, era de un 81,2%<sup>42</sup>. Pero tras la citada reforma se calculó que la referida tasa de sustitución bruta<sup>43</sup>, tras las medidas puestas en marcha con la [Ley 27/2011](#), es del 73,9% y la tasa neta del 79,5%. La [Ley 23/2013](#)<sup>44</sup>, que tanto ha incidido entre otras cuestiones, en el proceso de revalorización de las pensiones, provocará una nueva caída del porcentaje que mide la tasa de reemplazo<sup>45</sup>.

Es interesante recordar que con bastante anterioridad se midió la tasa de reemplazo existente en España para los años 1994-2001, en función del Panel de Hogares de la Unión Europea<sup>46</sup>, calculándose las tasas de sustitución brutas según las características del hogar, considerando la pensión de jubilación durante el primer año de su ingreso y las rentas del trabajo obtenidas en el último año de la actividad laboral, obteniéndose los datos que a continuación exponemos:

- Tasa para el total de hogares: 81,89%.
- Tasa para hogares individuales: 85,82%.

<sup>40</sup> *Vid. Pensions at a Glance 2013...*, *op. cit.* Se trata de cálculos que toman como referencia trabajadores que entran en el mercado laboral a los 20 años, que es la edad promedio de ingreso en los países de la OCDE, (aunque para España este dato pueda no ser válido por razones de todos conocidas), y se retiran tras una carrera completa. El análisis considera además *la mediana de ingreso y los ingresos correspondientes a la mitad del ingreso promedio, al ingreso promedio y dos veces el ingreso promedio*. *Vid. el estudio Hacia la determinación de una tasa, op. cit.*, pág. 10.

<sup>41</sup> *Vid. Pensions at a Glance 2013...*, *op. cit.*, pág. 135.

<sup>42</sup> En el Informe de Estrategia Nacional de España en relación con el futuro del sistema de pensiones, de 12 de septiembre de 2002, emitido por el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se aportó el dato de la tasa bruta de sustitución existente en aquellos momentos. Tomando el *ejemplo de la evolución de la base media de cotización en el Régimen General, las tasas brutas de sustitución del salario por la pensión*, la tasa para un jubilado con 35 años cotizados era del 92,4%, del 73,9% con 25 años cotizados y del 46,2% con 15 años cotizados.

<sup>43</sup> La tasa de sustitución bruta, mediante la que se establece la relación entre el derecho a la pensión bruta y los ingresos brutos percibidos previamente a la situación de jubilado, es el indicador más utilizado para medir los derechos económicos derivados de la pensión de jubilación. Cualquier cambio en su valor refleja el impacto que una reforma normativa tiene en la pensión inicial del jubilado, aunque ese impacto no afecta del mismo modo a todos los niveles de ingresos, cuestión que por otra parte debería sopesarse en cualquier reforma que se lleve a cabo, especialmente para no perjudicar a las pensiones de menor cuantía.

<sup>44</sup> [Ley 23/2013, de 23 de diciembre](#) (BOE de 26 de diciembre), reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

<sup>45</sup> La introducción de sucesivos ajustes en nuestro país, que son consecuencia de la adopción de medidas paramétricas para la contención del gasto, está dando como resultado una merma de las pensiones, que podrán tomarse en insuficientes, generando carencias a sus receptores. Estos ajustes, como venimos insistiendo, podrían estar contraviniendo los principios constitucionales que se contienen en los artículos 41 y 50 de la [CE](#).

<sup>46</sup> *Vid. SÁNCHEZ ÁLVAREZ, I. y otros: Tasas de sustitución por hogares...*, *op. cit.*, pág. 21.

- Tasa para parejas con un solo trabajador: 80,71 %.
- Tasa para parejas con dos trabajadores: 89,32 %.
- Total individual: 82,90 %.

Desde otro punto de vista, y al margen de la tasa de sustitución, si se ponen en relación el denominado coste ordinario medio por trabajador, que asciende a 1.634 euros<sup>47</sup>, y la pensión media de jubilación del Régimen General, que es de 1.166 euros<sup>48</sup>, apreciamos que el porcentaje entre ambos indicadores es del 71,3 %<sup>49</sup>. Si el citado cálculo lo realizamos sobre el coste salarial, incluidos los pagos extraordinarios, que asciende a 1.941 euros<sup>50</sup>, el porcentaje entre la pensión media de jubilación del Régimen General y el citado coste salarial se reduce al 60 %.

Igualmente podemos vincular el coste medio salarial de los trabajadores con la pensión media de jubilación para todos los Regímenes de la Seguridad Social, que asciende actualmente a 1.022 euros<sup>51</sup>; en tal caso, el porcentaje disminuye hasta el 62,5 %, aunque este valor queda ciertamente desvirtuado al relacionar el coste salarial de los trabajadores con la cuantía de las pensiones que perciben tanto trabajadores por cuenta ajena como los trabajadores autónomos.

Por otra parte debemos hacer notar que la tasa de reemplazo de las mujeres se ve perjudicada por el retraso en su incorporación al mercado laboral, con carreras de cotización irregulares, por razones de maternidad y cuidado de hijos, por su mayor contratación temporal dados los tipos de trabajos discontinuos a los que acceden, y por la desigualdad salarial con los hombres. Todo ello implica diferencias significativas entre hombres y mujeres, tanto en el número de pensiones como en su importe<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> Encuesta del INE correspondiente al segundo trimestre de 2015. Forma parte del coste ordinario medio, el coste salarial ordinario, excluidos los pagos extraordinarios al trabajador.

<sup>48</sup> Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Informe sobre la evolución mensual de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, julio de 2015.

<sup>49</sup> Este porcentaje es muy similar, según los datos de julio de 2015, para los trabajadores encuadrados en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, cuya pensión media de jubilación es de 1.176 euros, y menor que el de los trabajadores del Régimen Especial de la Minería del Carbón, cuya pensión media de jubilación es de 2.041 euros. Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

<sup>50</sup> Encuesta del INE, *op. cit.*

<sup>51</sup> Fuente: Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Informe sobre la evolución mensual de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, julio de 2015.

<sup>52</sup> En 2014, la pensión media de jubilación para las mujeres era de 726,01 euros mensuales, frente a 1.180,60 en el caso de los hombres. Mientras que en las pensiones correspondientes a las mujeres el 70 % eran de cuantía inferior a los 648,59 euros y un 30 % se situaban por debajo de los 450 euros, entre los hombres esos porcentajes se reducían hasta el 23,5 % y el 5 %, respectivamente. Asimismo, el 50 % de las pensiones de jubilación de los hombres superaba los 1.000 euros mensuales, frente a un 18 % entre las de titularidad femenina. *Vid.* Informe CES 2014. Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España. Memoria socioeconómica, pág. 559.

Cualquier indicador sobre la tasa de sustitución requiere el análisis de varios factores que influyen en su cálculo:

- En la medida en que el trabajador pueda disponer de unos periodos de cotización largos, obtendrá una pensión de jubilación superior, y con ello la tasa de reemplazo será más acorde con el salario que percibía. Esta situación se verá favorecida cuando el trabajador comience a cotizar a una edad temprana y ello le permita alcanzar un tiempo de cotización amplio<sup>53</sup>.
- La pensión de jubilación se calcula por lo general de acuerdo con las bases de cotización de los últimos años cotizados, por lo que si el salario del trabajador experimenta incrementos que se concentran al final de la vida laboral, la distancia entre sus ingresos finales y la tasa de reemplazo será mayor. Puede ocurrir que en los años anteriores a su pase a la situación de jubilado, el trabajador vea reducido su bienestar por diferentes causas, como la disminución de su jornada laboral, o a consecuencia de encontrarse en desempleo, etc.<sup>54</sup>. Estas situaciones pueden provocar un descenso de la capacidad financiera del trabajador, lo que también puede distorsionar la tasa de sustitución resultante.
- Cuando la prestación que recibe el pensionista proviene no solo de una pensión pública, sino también de planes de pensiones, la tasa de sustitución será mayor, obteniendo el pensionista una mayor fuente de ingresos, que los acercará a sus percepciones salariales. Esta circunstancia se producirá en mayor medida en el entorno de sistemas públicos de pensiones que reconocen prestaciones con una insuficiente tasa de reemplazo, haciéndose por ello necesaria la suscripción de planes de pensiones. Ya hemos hecho referencia al caso español, en el que la tasa media de reemplazo es del 73,9%, lo que revela que, aunque provisionalmente, todavía es un índice superior al de otros países de nuestro entorno<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Por ello desde algún sector de la doctrina se ha propuesto que la menor pensión inicial, debida a periodos insuficientes de cotización, exigiría revisar la escala de la tasa de sustitución por años cotizados, aunque los trabajadores puedan decidir retrasar voluntariamente la jubilación para compensar este efecto sumando los porcentajes adicionales. *Vid.* MONEREO PÉREZ, J. L. y FERNÁNDEZ BERNAT, J. A.: «Factor de sostenibilidad e índice de revalorización: el estado de la cuestión», *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, núm. 8, 2013, pág. 8.

<sup>54</sup> *Vid.* SÁNCHEZ ÁLVAREZ, I. y otros: *Tasas de sustitución por hogares...*, *op. cit.*, pág. 9.

<sup>55</sup> Algunas tasas de sustitución de pensiones existentes en los sistemas públicos de otros Estados resultan bastante inferiores a las registradas en España, como en Alemania, del 42%, Países Bajos con el 59,1%, Francia con el 64,8%, Portugal con el 67,5%, Reino Unido con el 55,2% o Dinamarca con el 68%. Pero hay que resaltar que en muchos de esos países ha habido un importante desarrollo de sistemas de protección complementaria, fomentada desde las propias empresas, que han mejorado la situación de los pensionistas.

Asimismo, en otros Estados la tasa de sustitución es similar e incluso superior a la española, como Austria con el 76%, Grecia con el 75,4%, Irlanda con el 73,4%, Italia con el 71,2% o Luxemburgo con el 77,7%. La media de los países de la OCDE alcanza el 57,4%. *Vid.* *Pensions at a Glance 2013...*, *op. cit.*, pág. 137.

Respecto a esto último, en los casos en los que los trabajadores se ven obligados a buscar complementos de su pensión pública a través de planes de pensiones, ello les puede suponer un riesgo, ya que los fondos privados de pensiones siguen siendo volátiles y su crecimiento negativo no es descartable, como sigue advirtiendo la OCDE<sup>56</sup>, recayendo en los trabajadores suscriptores cualquier pérdida de valor de las inversiones.

- Otro factor que debe considerarse para una mejor valoración de la tasa de sustitución es la posible existencia de topes máximos para determinar las bases de cotización<sup>57</sup>. En los sistemas donde se siguen aplicando, como es el caso español, ya hemos indicado que se observa una tendencia a la disminución de la tasa de reemplazo conforme mayores son los ingresos<sup>58</sup>.
- Según el grado de desarrollo de la garantía establecida por ley para la revalorización anual de las pensiones, estas cumplirán con mayor o menor éxito su función de renta sustitutiva del salario.
- Los sistemas impositivos que se fijen, como el previsto sobre la renta de las personas físicas o el IVA, pueden afectar de diferente manera a la tasa de sustitución resultante, y con ello a las prestaciones obtenidas de las pensiones. Al percibirse unas rentas inferiores a las derivadas del salario los tipos impositivos serán menores. Del mismo modo, en función de los límites máximos de cotización existentes, cuando el trabajador pase a la situación de pensionista pagará unas cantidades inferiores por el IRPF, que variarán según el salario que quedase exento de la cotización, ya que a posteriori el pensionista solo deberá tributar por la cantidad resultante de su pensión<sup>59</sup>.

Recapitulando, en los próximos años en nuestro país la tasa media de sustitución mantendrá una tendencia a disminuir, porque el crecimiento de la pensión se alterará a consecuencia de varias razones:

- A la reforma consensuada de las pensiones llevada a cabo por la [Ley 27/2011](#)<sup>60</sup>, que con las modificaciones que introdujo, pretendiendo preservar el equilibrio entre los in-

<sup>56</sup> *Vid. Pensions at a Glance 2013...*, *op. cit.*, pág. 144.

<sup>57</sup> Las bases máximas de cotización únicamente están establecidas en 8 de los 21 Estados europeos que se analizaron con ocasión de la elaboración del Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español. Pág. 365.

<sup>58</sup> *Vid. SÁNCHEZ ÁLVAREZ, I. y otros: Tasas de sustitución por hogares...*, *op. cit.*, pág. 3.

<sup>59</sup> La tasa de reemplazo neta media en los países de la OCDE es del 66%, un 11% más alta que la tasa de sustitución bruta. *Vid. Pensions at a Glance 2013...*, *op. cit.*, pág. 140. Esto refleja lógicamente que las cuantías que pagan los trabajadores cuando se encuentran en activo por impuestos y cotizaciones sociales son bastantes superiores a las que deben abonar en concepto de impuestos por la pensión que perciben.

<sup>60</sup> [Ley 27/2011, de 1 de agosto](#) (BOE de 2 de agosto), sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. Esta reforma, acordada por el Gobierno con los agentes sociales, previó una reducción futura del 3,5% del PIB en el gasto en pensiones para evitar un crecimiento descontrolado del gasto, a consecuencia principalmente del próximo acceso a la jubilación de la generación del *baby boom*. Hay que recordar que antes de la reforma de 2011, informes oficiales pronosticaban que el gasto en pensiones en España, en el año 2050, crecería por encima del 15% del PIB.

gresos y los gastos del sistema, procuró una desaceleración del gasto en pensiones<sup>61</sup>, que se consideró suficiente por los expertos para afrontar el futuro a largo plazo, sin importantes contratiempos en la financiación.

- A las reformas normativas impuestas en la presente legislatura<sup>62</sup>, especialmente la introducida por la [Ley 23/2013](#)<sup>63</sup>, que debilitan la protección que debe proporcionar el sistema de pensiones, provocando entre otros quebrantos, una deficiente actualización de las pensiones<sup>64</sup>.
- Al hecho de que las pensiones de los futuros jubilados disminuirán, porque los salarios que perciben ahora esas personas son menores que los que recibían los jubilados actuales. A ello hay que añadir que cada vez un mayor número de trabajadores completarán menores periodos de cotización, dada la precariedad del empleo.

#### IV. EL ESTADO DE LOS INGRESOS Y DE LOS PAGOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Examinando la evolución de los indicadores de los ingresos y de los gastos del sistema contributivo de la Seguridad Social a través de dos periodos, uno más amplio desde el año 2011 hasta el

<sup>61</sup> Esta búsqueda de la proporcionalidad entre cotizaciones sociales y prestaciones contributivas constituye en opinión de algunos el primer paso en la devaluación de la adecuación y suficiencia de las pensiones, dadas las medidas adoptadas, en especial la ampliación de 15 a 25 los años para determinar la base reguladora y la implantación del factor de sostenibilidad, aunque su entrada en vigor quedaba aplazada hasta el año 2027. *Vid. GUERRERO VIZUETE, E.: El factor de sostenibilidad o el reto de..., op. cit., pág. 9.*

<sup>62</sup> Entre ellas, la [Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril](#) (BOE de 30 de abril), de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el [Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo](#) (BOE de 16 de marzo), de Medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, y la [Ley 23/2013, de 23 de diciembre](#) (BOE de 26 de diciembre), reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social.

<sup>63</sup> Utilizamos el calificativo de impuestas porque se ha obstaculizado un debate sosegado y participativo en el seno del Pacto de Toledo, sin que los grupos políticos (salvo el que sustenta al Gobierno) y los interlocutores sociales fuesen oídos adecuadamente y hubiesen podido realizar aportaciones para, en definitiva, alcanzar un saludable consenso. A lo anterior hay que sumar que, como se ha reiterado abiertamente, no ha habido ocasión de poder estimar los efectos de la [Ley 27/2011](#). En cualquier caso, sobre estas cuestiones que venimos exponiendo, se han publicado interesantes trabajos, muchos de ellos críticos con la situación alcanzada.

<sup>64</sup> En general, la [Ley 23/2013](#) merece numerosas críticas, ya que modeló el factor de sostenibilidad solo sobre la evolución de la esperanza de vida, descartando otro tipo de indicadores, utilizando el mismo argumento para poner en práctica el índice de revalorización de las pensiones. Las consecuencias de estas medidas serán la disminución del importe de las pensiones. Con la citada norma se ha optado por resolver el problema del equilibrio entre gastos e ingresos, eligiendo la medida más antisocial de entre las posibles, al escoger como única medida la reducción de los gastos. Algunos estudios realizados sobre el particular anuncian una reducción de las pensiones entre el 21 % y el 28%. *Vid. GUERRERO VIZUETE, E.: El factor de sostenibilidad o el reto de..., op. cit., pág. 15.*

año 2014, y otro más reducido y cercano, correspondiente al primer semestre de 2015, y poniendo en relación los resultados económicos obtenidos con las variaciones del número de cotizantes existentes en todo ese tiempo, se pueden extraer algunas conclusiones que nos permitirán comprender mejor la realidad financiera de la Seguridad Social y las soluciones que demanda<sup>65</sup>.

## 1. LOS DATOS CORRESPONDIENTES A LOS AÑOS 2011 A 2014

En la actual legislatura, si comparamos los derechos reconocidos obtenidos en dos años concretos, 2011 y 2014, obtenemos el resultado de que en 2015 se devengaron 6.156 millones de euros menos que en 2011 (-5,8%). Lo mismo sucede si confrontamos los datos relativos a la recaudación líquida, obteniéndose en ese supuesto una disminución de 4.223 millones de euros<sup>66</sup>.

Asimismo, en el periodo comprendido entre los meses de diciembre de 2011 y diciembre de 2014 se registró un descenso de 454.707 afiliados ocupados a la Seguridad Social (-2,63%), constatándose por el contrario un incremento del gasto en pensiones en el año 2014, sobre el de 2011, de 12.569 millones de euros (+12,6%).

En los citados años la equivalencia entre el número de cotizantes y la recaudación obtenida por los mismos varió, ya que mientras que en los primeros años de la crisis (años 2008 a 2011), si bien hubo un descenso de cotizantes, ello no repercutió tan negativamente en el decrecimiento de la re-

<sup>65</sup> Para efectuar el citado examen contemplamos:

- Los ingresos en concepto de cotizaciones (en términos de derechos reconocidos o devengados, así como de caja o líquidos).
- La relación entre la recaudación obtenida en el periodo analizado (en su doble vertiente de derechos reconocidos y de caja) y la evolución de los afiliados cotizantes. En este supuesto, para obtener un estudio algo más detallado sobre los ingresos, incluiremos en algunos apartados no solo la recaudación por cotizaciones, sino también los ingresos patrimoniales y las tasas y otros ingresos, ya que todos ellos se integran en la Caja de la Seguridad Social para hacer efectivo el pago de pensiones contributivas.

Los ingresos están referidos a los estados agregados del sistema de la Seguridad Social, quedando incluidas por tanto las cotizaciones obtenidas del Régimen General y los Regímenes Especiales, de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de los desempleados y del cese de actividad de los trabajadores autónomos.

<sup>66</sup> Los derechos reconocidos y la recaudación líquida en los años 2011 a 2014 fueron los siguientes:

Año	Derechos reconocidos	Recaudación líquida
2011	105.311	101.959
2012	101.059	98.342
2013	98.210	96.389
2014	99.155	97.736

(en millones de euros)

caudación por cotizaciones, tal como si sucedió después, ya que entre los años 2012 a 2014, el porcentaje de cotizantes deparaba proporcionalmente menores recursos en concepto de cuotas<sup>67</sup>.

Por tanto, entre los años 2012 a 2014, la recaudación mantuvo una evolución mucho más negativa que el comportamiento de la afiliación de trabajadores ocupados ya de por sí desfavorable, lo que exigió que se necesitasen más cotizantes que en periodos anteriores para recaudar cantidades similares<sup>68</sup>. Más adelante se examinan las causas.

Como consecuencia de todo lo anterior, por primera vez desde el año 2012 y hasta junio de 2015, se dispuso por el Gobierno de los activos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y de los Fondos de Prevención y Rehabilitación y de Contingencias Profesionales de la Seguridad Social (estos dos últimos pertenecientes a las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social), utilizando grandes cantidades para complementar el pago de pensiones contributivas, como detallaremos en el apartado que dedicamos a los citados fondos<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> En 2008, se experimentó una disminución de cotizantes del 5,2%, pero los derechos reconocidos ascendieron un 4,7%. En 2009, los cotizantes disminuyeron el 2,9%, aunque los derechos reconocidos se redujeron en menor medida, en 1,6%. En 2010, los cotizantes descendieron el 1,2%, mientras que el importe por derechos reconocidos disminuyó el 0,9%. En 2011, los afiliados ocupados se redujeron en el 1,5%, mientras que el devengo de cuotas minoró un 0,1%. En 2012, la Seguridad Social obtuvo datos más negativos que en el periodo anterior, ya que los trabajadores ocupados descendieron un 4,5% y los derechos reconocidos también se redujeron en un 4%. En 2013, si bien los trabajadores en alta disminuyeron moderadamente un 0,5%, los derechos reconocidos se volvieron a reducir un 2,8%.

Y en 2014, los trabajadores ocupados aumentaron en un 2,5% y los derechos reconocidos únicamente el 0,9%.

<sup>68</sup> Un dato que puede ser interesante es el resultante de la comparación de los indicadores sobre cotizantes y recaudación concernientes a los años 2003 y 2014 respectivamente (con referencia al mes de diciembre), ya que en ambos periodos el número de cotizantes era similar. En 2003, la cifra de trabajadores en alta alcanzó los 16.785.476 y en 2014 sumaron 16.775.214. Pero el valor de las cotizaciones de cada uno de esos años, en relación con el PIB, fue muy distinta, ya que en 2003, año en el que la recaudación por derechos reconocidos fue de 81.307 millones de euros, se registró un superávit de 8.608 millones de euros (1,1% PIB), mientras que en 2014, año en el que hubo unos ingresos de 99.155 millones de euros, el déficit alcanzó los 11.200 millones de euros (1,06% PIB).

Si establecemos una equivalencia entre los derechos reconocidos en 2003 (81.307 millones de euros) y los del año 2014, conforme al método de cálculo puesto a disposición por el INE para la actualización de rentas, la cifra equivaldría a 102.446 millones de euros, mientras que en ese último año se devengaron en la realidad, como se ha citado, 99.155 millones de euros.

Asimismo, si ponemos en relación los años 2003 y 2014, comparando esta vez la ratio cotizantes/pensionistas establecida para ambos, apreciamos que en 2003 este indicador era de 2,44, mientras que en 2014 era de 2,27. Lo cierto es que la ratio de 2003 era suficiente para hacer frente a la sostenibilidad del sistema, mientras que la obtenida en 2014 no.

<sup>69</sup> No tiene ninguna justificación que el Gobierno detraiga activos de los Fondos de las Mutuas cuando dispone del Fondo de Reserva para atender complementariamente a los pagos del sistema. Solo se entiende esta práctica para ocultar la realidad de que la evolución de los ingresos en concepto de cuotas sociales es desfavorable y se está viendo perjudicada de manera directa por las distintas políticas económicas y sociales puestas en práctica en la legislatura, que afectan negativamente a la Seguridad Social.

## 2. ANÁLISIS DE LOS INDICADORES DEL PRIMER SEMESTRE DE 2015

El importe correspondiente a los derechos reconocidos solo por el concepto de cotizaciones sumó en el primer semestre de 2015 la cantidad de 49.983 millones de euros. Esta cifra quedó por debajo del objetivo presupuestado para el citado año, de un 9,8%<sup>70</sup>. Comparado ese importe con el obtenido en 2014, se observa que apenas hubo variación, al obtenerse un mínimo incremento de 382 millones de euros (+0,77%)<sup>71</sup>.

Si consideramos los conceptos por derechos reconocidos del primer semestre de 2015, que se dedican al pago de las pensiones contributivas (quedando comprendidos no solo las cotizaciones sociales, sino también los ingresos patrimoniales, las tasas y otro tipo de ingresos menores), los citados derechos ascendieron a 51.551 millones de euros, únicamente 155 millones más que en el primer semestre de 2014, a pesar de que el número de cotizantes en el transcurso de los 6 primeros meses de 2015 se incrementó en 681.083 (+4,1%)<sup>72</sup>.

La recaudación líquida, por iguales conceptos y periodo que los citados, alcanzó un importe de 50.192 millones de euros, 486 millones más que en 2014<sup>73</sup>.

Los pagos de pensiones contributivas se elevaron de enero a junio de 2015 a 49.171 millones de euros, a los que hay que sumar el importe de la paga extraordinaria abonada en junio, que resultó

<sup>70</sup> La previsión de ingresos anual es de 109.833, por lo que para el primer semestre le correspondería la cantidad de 54.916 millones de euros.

<sup>71</sup> En cuanto a la recaudación líquida, su cifra quedó por debajo del objetivo presupuestado para 2015 en un 12,02%. El importe ingresado por este concepto ascendió a 49.020 millones de euros, frente a los 48.381 millones de euros del año 2014, lo que supuso un incremento interanual de solo 639 millones de euros (+1,32%).

<sup>72</sup> Por ello las noticias sobre el crecimiento del empleo en España hay que recibirlas con la debida cautela, ya que los nuevos puestos de trabajo seguirán manteniendo unas bajas remuneraciones y en un porcentaje importante se procederá a contrataciones a tiempo parcial, que supondrá un 64% de manera involuntaria, como reflejan los datos facilitados por la OCDE. El empleo a tiempo parcial creció desde el año 2007 hasta finales de 2014 de forma importante: a finales de 2007 había 2,2 millones de trabajadores a media jornada (sobre el 10% del total) y a finales de 2014 sumaban 2,8 millones (en torno al 15%). Por ello también hay que relativizar los datos que indican un crecimiento del PIB en España en 2015, que sitúan provisionalmente el FMI y la FUNCAS sobre un porcentaje del 3,1% (aunque el FMI vaticina una desaceleración del PIB para 2016, año en que crecerá el 2%, dato que no contribuirá a mejorar las problemas actuales), ya que los beneficios de este avance de la economía no están alcanzando a todas las capas sociales por igual.

<sup>73</sup> El porcentaje de la evolución de la recaudación líquida por meses en el primer semestre de 2015 fue la siguiente:

- Enero: +0,06%.
- Febrero: +1,9%.
- Marzo: +0,6%.
- Abril: +3,03%.
- Mayo: -2,22%.
- Junio: +0,12%.

en torno a 8.200 millones de euros. Por consiguiente, el gasto total en pensiones contributivas ascendió a 57.370 millones de euros, lo que representó 5.819 millones de euros de exceso de gasto sobre los derechos reconocidos.

Ello provocó que el Gobierno tuviera que hacer uso de cantidades de los Fondos de la Seguridad Social, persistiendo en la misma preocupante actitud pasiva que en los pasados ejercicios, por su inacción en la adopción de algún tipo de medida que sirviese para contrarrestar esa grave dificultad financiera.

De esta forma, en el primer semestre de 2015, el Gobierno detrajo del Fondo de Reserva de la Seguridad Social 3.750 millones de euros y del Fondo de Contingencias Profesionales de las Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social, 3.271 millones de euros, operaciones que se repetirán con toda seguridad para hacer frente a la paga extraordinaria de las pensiones contributivas del mes de noviembre de 2015<sup>74</sup>.

En los presupuestos de la Seguridad Social para 2015 se estimó un incremento de la recaudación por cotizaciones sociales, respecto al establecido para 2014, del 6,8%, para de esa forma alcanzar la cifra de 109.833 millones de euros, objetivo que no se cumplirá. Y lo mismo cabe decir respecto a los presupuestos de la Seguridad Social para 2016, en los que se ha previsto una recaudación de 117.242 millones de euros (+6,7% respecto al ejercicio anterior). Ello motivará que de nuevo se vuelva a consumir una parte de los Fondos de la Seguridad Social.

Lo anterior guarda una relación directa con el informe que elaboró la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, con ocasión de la determinación del Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) para 2015, en el que advirtió que para alcanzar las previsiones de ingresos que estableció

---

<sup>74</sup> Durante toda la presente legislatura, el Gobierno ha recurrido al Fondo de Reserva, utilizando las siguientes cantidades:

- Año 2012: 7.003 millones de euros.
- Año 2013: 11.648 millones de euros.
- Año 2014: 15.300 millones de euros.
- Año 2015: 3.750 millones de euros.
- Total: 37.701 millones de euros.

De los Fondos de Prevención y Rehabilitación y Contingencias Profesionales el Gobierno ha detraído en la legislatura actual los siguientes importes:

- Año 2012: 4.680 millones de euros.
- Año 2013: 375 millones de euros.
- Año 2014: 295 millones de euros.
- Año 2015: 3.271 millones de euros.
- Total: 8.621 millones de euros

el actual Gobierno para calcular el IRP de 2015, son necesarios importantes ingresos adicionales, que la mencionada autoridad cifró en el 1 % del PIB entre los años 2015 a 2020<sup>75</sup>.

Más recientemente, en noviembre de 2015, la autoridad fiscal desautorizó los presupuestos de la Seguridad Social para el año 2016, alertando sobre la imposibilidad del cumplimiento del objetivo propuesto<sup>76</sup>.

Sobre los resultados del primer semestre del presente ejercicio, que podemos extrapolar a todo el año 2015, cabe concluir que:

- No se alcanza el objetivo presupuestario sobre ingresos.
- A pesar de que en el transcurso del primer semestre el número de cotizantes se incrementó en 681.083, este dato no tuvo una repercusión proporcional en relación con los derechos reconocidos ni en la recaudación líquida.
- Esto último nos lleva a afirmar que muchos de los afiliados que causan alta en la Seguridad Social y otros que cotizan hace tiempo, lo hacen por bases más bajas, circunstancia que junto a otras que a continuación exponemos, ocasiona una pérdida de ingresos para la caja del sistema. Las causas más relevantes son las siguientes: con carácter general, la precarización del mercado de trabajo, el incremento de los contratos temporales y a tiempo parcial, con jornadas de trabajo muy reducidas, la política de tarifas planas (para el Régimen General y el RETA) y otras medidas de fomento del empleo que se financian mediante reducciones de cuotas, con cargo por consiguiente, a los presupuestos de la Seguridad Social<sup>77</sup>, y los bajos salarios (que según los últimos datos facilitados por el INE siguen descendiendo o experimentan desaceleraciones importantes, según los sectores económicos que se observen).

<sup>75</sup> En ese informe se advertía de que para que se cumpla la previsión de ingresos estimada por el Gobierno, no solo debe verificarse en su totalidad el escenario macroeconómico que ha diseñado, sino que además deben cumplirse las medidas de ampliación de las bases de cotización contempladas por el Gobierno. Según se recordaba en el informe de la AIReF, el futuro escenario macroeconómico requiere, entre otras cuestiones, un crecimiento medio de ingresos en torno al 3 % en el periodo de 2015 a 2020, una tasa sostenida de empleo del 1,86 % en el mencionado periodo, y un aumento de la remuneración anual por asalariado del 1,87 %.

<sup>76</sup> Opinión de la autoridad fiscal independiente sobre la determinación del IRP para 2016. Informe de 3 de noviembre de 2015.

<sup>77</sup> Varios estudios realizados coinciden en cuantificar el coste de las tarifas planas aplicadas a la contratación de trabajadores por cuenta ajena en una cifra que ronda los 2.500 millones de euros. Por todos, *vid.* CONDE RUIZ, J. I., JANSEN, M. y GARCÍA PÉREZ, J. I.: «De tarifas, pesos muertos y agujeros en el sistema de pensiones», trabajo publicado en la página web de FEDEA el 7 de marzo de 2014. Y REQUENA AGUILAR, A. en un artículo publicado en [www.eldiario.es](http://www.eldiario.es), el 28 de febrero de 2014.

## V. LA NECESIDAD DE ADOPTAR MEDIDAS ORIENTADAS A COMPLETAR LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

### 1. LA AUSENCIA DE PROPUESTAS

El actual Gobierno promueve reformas para recortar y no tanto para modernizar ni preservar la protección social, como se intenta aparentar. Frente a ello es necesario que se adopten a la mayor brevedad iniciativas para el reforzamiento financiero de la Seguridad Social, debiendo ser presentadas y discutidas en el Pacto de Toledo. Las propuestas deberían plantear qué tipo de aportaciones estatales han de complementar la financiación del conjunto de las pensiones junto a las cuotas sociales<sup>78</sup>. En ese sentido, cualquier contribución que se realice a través de los Presupuestos Generales del Estado debería destinarse a costear, en la cuantía que se decida, todas las prestaciones de naturaleza contributiva en su conjunto, sin establecerse prelación entre las mismas, puesto que la protección que dispensa el sistema está dirigida a todos los colectivos de ciudadanos asegurados, por lo que carecería de justificación cualquier otro tipo de medida.

Desde que se conoció el dato oficial del primer déficit de la Seguridad Social, ya iniciada la actual legislatura, en ninguno de los documentos elaborados por el Gobierno para proceder a innovaciones de diferente índole se han realizado referencias a los cambios necesarios para solucionar esta dificultad. Ni siquiera en los informes más recientes, una vez constatado el déficit ya creciente, se recogen previsiones para llevar a cabo medidas de apoyo al sistema. Así ocurre en el Programa Nacional de Reformas de 2015, cuyo objetivo central era establecer una agenda de mejoras en distintos niveles, entre ellos el socio-laboral<sup>79</sup>. Lo mismo cabe decir de la actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018, en el que no encontramos una sola iniciativa o sugerencia en el sentido expuesto<sup>80</sup>.

En muchas ocasiones se hace referencia a que el déficit se produce por la existencia de más pensionistas y de pensiones más altas, pero se obvia que la verdadera causa del problema de viabilidad tiene su principal origen en la crisis económica. Con las últimas disposiciones normativas sobre

---

<sup>78</sup> Existen otro tipo de iniciativas encaminadas a elevar los ingresos que también deberían explorarse, como la elevación gradual del límite cotizable de las bases de cotización o el mayor incremento del SMI, que en los últimos 4 años solo ha aumentado el 1,1 %.

<sup>79</sup> En el Programa Nacional de Reformas de 2015, en el apartado dedicado a temas laborales y sociales (pág. 3), se hace mención a avances en el mercado de trabajo, como el apoyo al trabajo autónomo, la lucha contra el desempleo, la futura reforma de la formación profesional, la mejora de las políticas de inclusión social e incluso las reducciones de las cuotas de Seguridad Social (con cargo a los presupuestos de la Seguridad Social), pero ninguna reseña que guarde relación con la financiación de las pensiones.

<sup>80</sup> En la actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018, si bien se refleja el problema financiero de la Seguridad Social, solo se mencionan dentro del epígrafe titulado «Medidas del mercado de trabajo y Seguridad Social» (pág. 46) las reformas legales adoptadas en los años 2011 y 2013, limitándose a citar que tales medidas aseguran *la sostenibilidad del sistema en el largo plazo ante el reto del envejecimiento*, sin hacerse mención a los otros factores, coyunturales o no, que inciden negativamente en la caja del sistema.

Seguridad Social, entre las que *brilla* la Ley 23/2013, se ha optado por la solución más cómoda, que ha consistido en reducir en más de lo necesario la cobertura de las prestaciones, todo ello con el argumento de asegurar la viabilidad del sistema<sup>81</sup>, pero sin efectuar previsiones de futuro, taponando temporalmente las grietas existentes con la utilización de la hucha del sistema, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social (complementado en menor medida por el resto de los fondos como ya hemos señalado).

Hemos podido comprobar en el apartado dedicado a las cuentas de la Seguridad Social que estas se encuentran descompensadas, lo que se refleja tanto en los presupuestos de la Seguridad Social como en los resultados de gestión. Ello ha sido así desde el año 2011, año en el que surgió el primer déficit hasta el año 2015, en el que con seguridad se cerrará el ejercicio con un preocupante desequilibrio similar al del año anterior, con un déficit sobre el PIB superior al 1 %, manteniéndose esta situación también para el año 2016.

Pero a pesar de ello, y mientras el coste de las pensiones lógicamente ha seguido creciendo en los pasados años, aunque de manera moderada, el esfuerzo de gasto en relación con el PIB sigue resultando bajo en España si lo comparamos con el gasto medio en la UE. Y esta diferencia proseguirá en las próximas décadas conforme se vayan aplicando de forma progresiva los mecanismos que ya se han adoptado o que entrarán en funcionamiento en breve tiempo para reducir el gasto en pensiones, como son el IRP, en vigor desde el 1 de enero de 2014, o el factor de sostenibilidad, sobre el que se ha anticipado su aplicación al año 2019.

Por ello sería importante reconsiderar para su mejora el todavía reducido peso del gasto público en España, tanto en protección social como en pensiones, máxime si lo comparamos con el que se registra en la media de los países europeos<sup>82</sup>.

Si persiste la ausencia de soluciones, las limitaciones financieras del sistema proseguirán, ya que se requieren más puestos de trabajo y de mayor calidad (como señalábamos, se necesita que el número de cotizantes sea mayor en proporción a épocas anteriores, al cotizar los actuales por bases más bajas), dada la presión constante derivada del aumento de los costes de las pensiones.

La existencia de nuevas fuentes de financiación que complementen las cuotas sociales no contradice el principio de separación de fuentes, como pretenden interpretar algunos. La separación de fuentes se estableció principalmente para evitar que con los presupuestos de la Seguridad Social se

<sup>81</sup> Vid. MALDONADO MOLINA, J. A.: «Vida laboral cotizada: cómputo y efectos tras las últimas reformas», *Revista de derecho de la Seguridad Social*, Laborum, núm. 1, 2014, pág. 132. Señala este autor que el escenario es de conjunción de un principio de contributividad reforzado y una cobertura condicionada al factor de sostenibilidad. No se cuestiona la vía de los ingresos, solo la de los gastos.

<sup>82</sup> El porcentaje del gasto en protección social sobre el PIB en España en 2010 alcanzaba el 25,7%, mientras que el porcentaje de la UE 27 era el 29,4%. El porcentaje del gasto en pensiones sobre el PIB ascendió en 2010 en España al 10,2%, frente al 11,4% de la UE 27.

asumiesen compromisos de gasto que no son propios del sistema, lo que no impide que la financiación del sistema se complete con otra clase de recursos.

## 2. SOLUCIONES ADOPTADAS EN EL ÁMBITO EUROPEO

En la práctica totalidad de los Estados de Europa han arraigado hace ya tiempo dos tipos de financiación para el pago de las pensiones: una derivada de las cotizaciones sociales que abonan empresarios y trabajadores y otra a través de impuestos, con diferentes modalidades. En varios países las dificultades de financiación de la Seguridad Social a las que nos enfrentamos se hicieron patentes antes que en el nuestro, lo que dio lugar a que se aportasen respuestas generalmente adecuadas para corregir ese contratiempo. Así, en los Estados europeos los retos de la Seguridad Social son similares a los de nuestro país, pero destinan más recursos para asumir el gasto social, y por ello las restricciones a las pensiones pueden resultar más suaves.

A continuación abordaremos algunas de las medidas adoptadas en el ámbito europeo que buscan la diversificación de los ingresos para evitar insuficiencias presupuestarias. Realizaremos una clasificación general, según la orientación elegida por los distintos países tras una larga evolución, ya que en Europa no existe un modelo de financiación, sino mecanismos mixtos de financiación (salvo alguna singularidad) que comparten características del sistema de tipo tributario (predominante en los países escandinavos y el Reino Unido, donde no se diferencia la financiación pública general de la de la Seguridad Social) y fundamentalmente del tipo basado en las contribuciones sociales. Para ello nos apoyaremos en dos trabajos que abordan esta cuestión<sup>83</sup>.

En la práctica totalidad de los países, las pensiones contributivas se financian mediante la aportación de las cuotas de empresarios y trabajadores, a lo que se añaden las subvenciones o contribuciones del Estado, que conforme a un mandato legal cubren el déficit que pueda registrarse. La aportación del Estado puede estar previamente establecida como una fuente de financiación más o bien realizarse cuando se constate un déficit presupuestario.

La participación del Estado se realiza de diversas formas:

- Subvencionando al conjunto del sistema, que es lo más corriente<sup>84</sup>, o en alguna ocasión a prestaciones o regímenes concretos.

<sup>83</sup> El primero de ellos y más extenso comprende dos publicaciones: *Los sistemas de Seguridad Social en los Estados miembros de la Unión Europea* y *Los sistemas de Seguridad Social de los nuevos y futuros Estados miembros de la Unión Europea*. Ambos volúmenes fueron coordinados por PIETERS, D., Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004. Igualmente, seguiremos el artículo elaborado por ZUBIRI, I.: «El sistema público de pensiones de jubilación», incluido en el trabajo *El sistema público de pensiones de jubilación. Desafíos y respuestas*, Fundación Largo Caballero, 2011, págs. 141 y ss.

<sup>84</sup> Así, en Dinamarca cerca del 60% de las pensiones se financian con impuestos, en Alemania el 30% y en países como Noruega, Finlandia y Suiza sobre el 20%.

- Basando las contribuciones estatales en la imposición general o en tributos indirectos o finalistas.
- Concibiéndose la pensión como una prestación básica universal, asumiendo el Estado una gran parte del gasto total de la Seguridad Social<sup>85</sup>.

Además de lo anterior, en gran parte de los Estados los impuestos atienden también los gastos de pensiones mínimas, complementos de pensiones o determinadas prestaciones de sectores concretos<sup>86</sup>.

Las aportaciones estatales pueden tener diferente origen:

- La imposición general.
- Impuestos indirectos, en concreto el IVA.
- Impuestos específicos: sobre el alcohol, el tabaco, a la prima de seguro de vehículos o a la industria farmacéutica, entre otros.

Destacamos tres sistemas de financiación, diferenciados entre sí dadas sus peculiaridades, que hacen que los examinemos con algo más de detenimiento.

El primero de ellos es el implantado en Francia en 1991, denominado Contribución Social Generalizada (CSG)<sup>87</sup>, modelo que puede resultar interesante para incorporar a nuestro modelo de Seguridad Social, con las correcciones que permitan su adopción<sup>88</sup>. Tal contribución tiene naturaleza de cotización social<sup>89</sup>, a pesar de que ha sido debatida. Hasta la implantación de la CSG, la financiación de la Seguridad Social francesa se había efectuado mediante las aportaciones de trabajadores y empresarios.

Todas las personas residentes en Francia pagan la CSG, constituyendo la base imponible tanto los salarios de los trabajadores (ingreso del empleo), como el denominado ingreso de sustitución<sup>90</sup> y los ingresos activos<sup>91</sup>.

<sup>85</sup> Es el caso citado de Dinamarca.

<sup>86</sup> Vid. ZUBIRI, I.: «El sistema público...», *op. cit.*, pág. 141.

<sup>87</sup> Vid. CICHÓN, M. y otros: «Financiación de la protección social», Colección Informes OIT, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 74, págs. 322 y ss.

<sup>88</sup> Vid. AIBAR BERNAD, J.: «Qué se puede exigir a la Seguridad Social en época de crisis y cómo se puede favorecer su sostenibilidad económica, política y social», *RTSS*, CEF, núm. 375, junio de 2014, pág. 90.

<sup>89</sup> Como declaró el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

<sup>90</sup> Que se extiende a las pensiones de vejez, invalidez, prestaciones por desempleo, pensiones de jubilación anticipada, prestaciones de enfermedad, de maternidad y de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

<sup>91</sup> Que comprenden las rentas de propiedades: tierras, construcciones, ingresos de capital, ingresos de seguros de vida, inversiones de rendimiento fijo, dividendos de valores o ganancias de capital.

El segundo es el existente en Bélgica, donde se introdujo el concepto cotización-impuesto. Básicamente consiste en que el empresario abona a la Hacienda pública una cantidad que es la suma de su parte y la del trabajador, resultante de aplicar un tipo al salario del trabajador, importe que tiene carácter de ingreso provisional, gravándose el resto de la aportación por las autoridades fiscales a través de la declaración de la renta.

El tercer sistema de financiación es el implantado en Suecia, donde la pensión de jubilación queda determinada por las cuentas nocionales en un modelo de reparto y un sistema de capitalización individual y obligatorio<sup>92</sup>. Esta forma de financiación ha sido patrocinada y aplaudida por los defensores de los sistemas de capitalización, ante el escaso eco que han tenido estos en Europa, y el fracaso de este modelo (de lo que es un buen ejemplo lo sucedido en los países latinoamericanos), diseñando por ello una fórmula híbrida que busca su implantación parcial.

Las cotizaciones abonadas por los trabajadores asegurados se contabilizan en una cuenta virtual (quedando separada la parte correspondiente a las cuentas nocionales y a la de la capitalización), donde se recogen las aportaciones individuales y los rendimientos ficticios.

En el modelo sueco, los derechos de pensión a través de las cuentas nocionales se calculan teniendo en cuenta varios indicadores, como son la suma de las cotizaciones efectuadas y de los intereses obtenidos (con carácter general se aplica un interés técnico del 1,6%). La particularidad del cálculo radica en que la rentabilidad puede llegar a resultar negativa, según la evolución de las magnitudes económicas consideradas, lo que a su vez dará lugar a que la pensión que se recalcula anualmente, una vez actualizada, pueda experimentar una pérdida económica. La forma de cálculo de los rendimientos se efectúa en función del comportamiento de la evolución de los ingresos medios, del factor de sostenibilidad (*Balance ratio*)<sup>93</sup> y de los gastos de administración.

La capitalización obligatoria sueca posee un procedimiento similar al de las entidades aseguradoras, variando la pensión obtenida en función del valor de los activos en diciembre de cada año.

En conclusión, podemos apreciar cómo en muchos de los sistemas de Seguridad Social europeos, cuando han surgido dificultades de financiación, se han corregido a través de transferencias desde los impuestos, aliviándose de esa forma recortes sobre las pensiones. La otra alternativa, que es resultado de la inacción en la búsqueda de soluciones, supone inevitablemente la reducción de las pensiones.

Según se desprende de los datos sobre presión fiscal en España, comparados con la media de los países europeos, en caso de ser necesario todavía existe margen para su aumento, siempre con la

<sup>92</sup> Vid. el artículo publicado por DE LAS HERAS CAMINO, A.: «El sistema de pensiones sueco. Cuentas nocionales y factor de sostenibilidad», *RTSS*, CEF, núm. 363, junio de 2013.

<sup>93</sup> Para no modificar el tipo de cotización vigente (18%) se calcula el denominado *Balance ratio* (procedimiento de equilibrio) que es el resultado de dividir los recursos del sistema entre las obligaciones económicas en concepto de pensiones. La ratio así obtenida se aplica a la cuantía de la pensión con periodicidad anual y si aquella se encuentra por debajo de la unidad, provocará que la pensión disminuya.

debida equidad tributaria. Como destacan algunos expertos, es importante que la recaudación proveniente de los diferentes impuestos y de las cotizaciones sea equilibrada para poder financiar adecuadamente las pensiones públicas. Al aplicar esa ponderación en la recaudación no deben olvidarse dos cuestiones importantes: de una parte, que los impuestos directos permiten una mayor visibilidad del compromiso y esfuerzo de los ciudadanos con el estado del bienestar, por cuanto que gravan las rentas, la propiedad y en general la riqueza, y de otra, que la tributación sobre la propiedad puede impulsarse más en nuestro país.

### 3. LA FUNCIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL VOLUNTARIA

Por último haremos mención a los planes complementarios de pensiones, cuyo papel puede ser el de mejorar la pensión de jubilación, incrementando el porcentaje de la tasa de sustitución, pero no deben considerarse la solución a los problemas que se plantean en torno a la Seguridad Social. Según ha declarado el TC, el legislador dispone de una limitada libertad para modelar el sistema de Seguridad Social, siempre y cuando respete *la esencialidad de su carácter público y la uniformidad en su gestión económica*. En relación con esto último, el citado tribunal entiende que caben fórmulas de gestión privadas si adquieren una *importancia relativa* respecto al conjunto de la protección pública que proporciona la Seguridad Social, que debe seguir resultando relevante<sup>94</sup>.

El Pacto de Toledo, en su recomendación decimosexta, si bien valora de forma positiva la protección social complementaria, la entiende como voluntaria, debiéndose salvaguardar el principio y los fundamentos del sistema público de pensiones, reafirmando la idea de que dichos sistemas complementarios tienen como objetivo complementar y no sustituir a las pensiones públicas.

En España existe un avance limitado de los sistemas complementarios de pensiones, en su doble modalidad de planes de empleo, y planes de pensiones (sin considerar los fondos de inversión). En lo que se refiere al débil desarrollo de los planes puestos en marcha a través de la negociación colectiva, hay varias razones que pueden explicar esta circunstancia, como son principalmente la patente escasa capacidad de ahorro<sup>95</sup> o la ausencia de una tradición en su implantación, la existencia de un elevado empleo temporal y la desconfianza y el desconocimiento sobre este modo de ahorro por parte de sus posibles suscriptores.

<sup>94</sup> Vid. MERCADER UGUINA, J. R.: *Seguridad Social y Constitución desde la perspectiva del Tribunal Constitucional: especial referencia a la última jurisprudencia*, pág. 2. El mencionado autor analiza los límites que se establecen al legislador en el diseño del sistema de la Seguridad Social, conforme a la interpretación que el TC realiza del artículo 41 de la CE a través de algunas de sus sentencias, entre las que destacan las SSTC 124/1989, 37/1994, 129/1994 o 195/1996.

<sup>95</sup> Lo que parece incoherente es la invitación de algunas instituciones, como el propio Banco de España y algunos agentes económicos, a que los jóvenes ahorren, dado que *la pensión media será cada vez menor de forma inevitable*; este mensaje no puede ser más absurdo y ajeno a la realidad cuando se induce a un colectivo como el de jóvenes a que suscriba planes de pensiones porque su pensión futura sea puesta en cuestión, perteneciendo ese colectivo a un sector de la población que sufre altas tasas de desempleo y, por lo tanto, tiene una muy limitada capacidad de ahorro, incluso para atender necesidades elementales.

De los cerca de 3.000 planes de pensiones que existen en España, la mitad corresponden a fondos de pensiones promovidos por bancos o asociados, mientras que la otra parte son planes de empleo impulsados en el seno de las empresas. A pesar del dato anterior, hay dos indicadores que dan la medida del escaso progreso de los planes de empleo. El primero de ellos está relacionado con las cantidades invertidas, dado que de los 90.000 millones de euros destinados a planes de pensiones, solo un tercio de esa cantidad corresponde a planes de empleo. El segundo dato que exponemos es el concerniente a la forma en que se distribuyen los partícipes de los planes de pensiones entre los dos tipos de sistemas complementarios. De los 10 millones de partícipes existentes en la actualidad, solo sobre 2 millones están incorporados a los planes de empleo; con ello únicamente el 11 % de los trabajadores disponen de un sistema complementario de pensiones en su modalidad de plan de empleo<sup>96</sup>.

A la vista del insuficiente desarrollo de los sistemas complementarios en nuestro país de forma voluntaria, quienes muestran especial interés en auspiciarlos seguirán tratando de influir de distintas formas para que su implantación sea más concluyente. Las presiones para la reducción del sistema público de pensiones y para hacer primar más las pensiones privadas aumentarán sin duda, y de ser puestas en práctica, incrementarán la desigualdad entre los ciudadanos, en especial en los más modestos, a los que no se redistribuirán adecuadamente los ingresos sociales. Por ello los poderes públicos deben apoyar cada vez más la prevención de la pobreza en la vejez, especialmente entre las personas que necesitan más atención<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Fuente: asociación INVERCO.

<sup>97</sup> *Vid. Pensions at a Glance 2013...*, *op. cit.*, pág. 15.