



## **Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social:**

### **Enrique Devesa**

Profesor titular de la Universidad de Valencia, investigador del Instituto Polibienestar y del IVE

### **Mar Devesa**

Profesora titular del Departamento de Economía Financiera y Actuarial de la Universidad de Valencia

### **Borja Encinas**

Profesor titular en el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Extremadura

### **Inmaculada Domínguez**

Profesora titular de la Universidad de Extremadura

### **Miguel Ángel García**

Economista y profesor colaborador de la Universidad Rey Juan Carlos

### **Robert Meneu**

Profesor titular de la Facultad de Economía de la Universidad de Valencia

# Introducción

En esta edición de “El Pensiómetro” **se han actualizado 15 de los 20 indicadores del sistema público de pensiones español** respecto a la edición de septiembre ya que los otros 5 indicadores están relacionados con variables que no se actualizan trimestralmente: los que dependen de la población se actualizan semestralmente y los que dependen del salario lo hacen anualmente, siendo sus valores iguales a los del trimestre anterior. Aunque en el **apartado 2** presentamos los 20 indicadores, en el apartado 3 sólo comentaremos los 15 que se han actualizado.

Los indicadores que forman parte de “El Pensiómetro” no se publican directamente en las estadísticas oficiales de la Seguridad Social, pero se elaboran a partir de ellas, bien como ratios de variables que sí se publican o bien como resultado de aplicar alguna otra metodología. En el próximo apartado se presenta la **tabla con los indicadores**, incluyendo su definición y su valor en tres momentos del tiempo.

- › **Momento actual:** diciembre de 2020.
- › **Mismo periodo del año anterior:** con el objetivo de comparar a corto plazo sin que influya la **estacionalidad del dato, algo que podría ocurrir si se comparan meses distintos** en el caso de cotizaciones, pagas extra de pensiones, PIB, etc.
- › **Mismo periodo de 2012:** se ha elegido este año de medio plazo por ser el anterior al de entrada en vigor de la **Ley 27/2011**, que reformó el sistema de pensiones a lo largo de un periodo transitorio que finalizará en 2027. Los datos de ingresos, gastos y saldo contributivo son de diciembre de 2012, mientras que el resto de los datos serán del mismo mes que el valor más reciente para evitar la probable estacionalidad. En esta comparativa, algunos indicadores pueden verse influidos por el ciclo económico.

En el **apartado 3** se interpretan los **resultados y su evolución**. Por último, en el **apartado 4** se realiza un **estudio de actualidad** en mayor profundidad sobre algún hecho relevante relacionado con el sistema de pensiones. Dada la reciente publicación de las **Recomendaciones del Pacto de Toledo**, incluiremos algunas reflexiones al respecto.

[www.uv.es/pensiones/](http://www.uv.es/pensiones/)

Sección I.

**Definición  
y valores  
de los  
indicadores**

| Dimensión          | Indicador                                          | Definición                                                                 | Periodo del último dato | Último dato | Dato mismo periodo año anterior | Dato mismo periodo 2012 |
|--------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------|---------------------------------|-------------------------|
| Demografía         | Inversa tasa de dependencia                        | Población 20-64 / Población 65+                                            | enero-20                | 3,11        | 3,14                            | 3,62                    |
| Cobertura          | Tasa de cobertura                                  | Nº pensionistas 65+ / Población 65+                                        | enero-20                | 75,2%       | 75,4%                           | 75,7%                   |
| Edad de jubilación | Edad efectiva de jubilación                        | Edad media ponderada de jubilación (cálculo simplificado)                  | septiembre-20           | 64,54%      | 64,60%                          | 64,18                   |
| Solidaridad        | Peso complemento a mínimos                         | Gasto en complemento mínimos / Gasto total en pensiones (nómina)           | septiembre-20           | 5,0%        | 5,2%                            | 7,2%                    |
| Sostenibilidad     | Tasa de afiliación                                 | Nº afiliados / Población 20-64                                             | enero-20                | 6,6%        | 65,9%                           | 57,7%                   |
| Sostenibilidad     | Afiliados por pensionista                          | Nº afiliados / Nº pensionistas                                             | septiembre-20           | 2,13        | 2,18                            | 2,07                    |
| Sostenibilidad     | Pensión por € cotizado                             | Pensión media (x14) / cotización media sin cese (x12)                      | septiembre-20           | 2,25        | 2,17                            | 2,01                    |
| Generosidad        | Generosidad absoluta                               | Pensión media por pensionista (€/mes)                                      | septiembre-20           | 1.118,55    | 1.093,74                        | 915,59                  |
| Reemplazo          | Tasa de reemplazo agregada                         | Pensión media anual / Salario medio (jubilación)                           | 2018                    | 63,6%       | 63,0%                           | 58,3%                   |
| Reemplazo          | Tasa de reemplazo marginal                         | Pensión media anual 65-69 / Salario medio 60-64 (jubilación)               | 2018                    | 67,4%       | 67,9%                           | 68,3%                   |
| Brecha de género   | Brecha de género agregada                          | Pensión media mujeres / pensión media hombres (Jubilación)                 | septiembre-20           | 66,2%       | 65,5%                           | 59,9%                   |
| Brecha de género   | Brecha de género marginal                          | Pensión media mujeres / pensión media hombres (Altas Jubilación)           | septiembre-20           | 81,5%       | 80,1%                           | 71,7%                   |
| Ingresos           | Ingresos contributivos sobre el PIB                | Ingresos contributivos / PIB (últimos 12 meses)                            | septiembre-20           | 10,6%       | 9,9%                            | 10,3%                   |
| Ingresos           | Tasa de variación de las cotizaciones de afiliados | Cotizaciones de afiliados sin cese (crecimiento mismo mes año anterior)    | septiembre-20           | -5,9%       | 7,9%                            |                         |
| Gastos             | Gastos contributivos sobre el PIB                  | Gastos contributivos / PIB (últimos 12 meses)                              | septiembre-20           | 13,1%       | 11,6%                           | 10,5%                   |
| Gastos             | Tasa de variación de las pensiones contributivas   | Pensiones contributivas (sin mínimos) (crecimiento mismo mes año anterior) | septiembre-20           | 2,8%        | 5,1%                            |                         |
| Saldo              | Saldo contributivo                                 | Saldo contributivo (millones €) (últimos 12 meses)                         | septiembre-20           | -28.401     | -20.183                         | -2.399                  |
| Saldo              | Saldo contributivo sobre el PIB                    | Saldo contributivo / PIB (últimos 12 meses)                                | septiembre-20           | -2,48%      | -1,63%                          | -0,23%                  |
| Saldo              | Saldo contributivo por pensionista                 | Saldo contributivo (€) / Nº pensionistas (últimos 12 meses)                | septiembre-20           | 3.198       | -2.288                          | -296                    |
| Saldo              | Saldo contributivo por cotizante                   | Saldo contributivo (€) / Nº afiliados (últimos 12 meses)                   | septiembre-20           | -1.497      | -1.053                          | -142                    |

Sección II.

**Interpretación  
de los  
indicadores y  
su evolución**

**La edad efectiva de jubilación** ha cambiado en este trimestre la tendencia al crecimiento que se venía observando a medio plazo. En concreto, **ha bajado de 64,6** hace un año o de 64,62 en junio de 2020 a **64,54 en septiembre de 2020**, lo que podría ser un efecto de la crisis de la Covid-19 y que habrá que seguir en los próximos trimestres.

El **indicador de solidaridad** se mantiene igual al del trimestre anterior, siendo el importe de los complementos a mínimo el 5% de la nómina de pensiones, aunque **a medio plazo sí que se observa una tendencia a su disminución**, al ser los derechos por pensiones cada vez mayores y necesitar menos recursos para garantizar la pensión mínima.

Los **indicadores de sostenibilidad** han mejorado en este trimestre a medida que ha ido recuperándose el nivel de actividad, aunque a medio plazo la tendencia es a empeorar. El **número de afiliados por pensionista** es un indicador muy afectado por el ciclo económico. Su valor ha subido de 2,1 en junio a 2,13 en septiembre, pero todavía se sitúa en niveles más bajos que hace un año (2,18) por los efectos de la crisis de la Covid-19. Por su parte, el importe de la pensión media por € medio cotizado en el sistema se sitúa en septiembre de 2020 en 2,25€. Este indicador está aumentando tanto en periodos de recuperación como de crisis económica (el valor de 2,46 de junio de 2020 fue muy atípico por la disminución de la cotización media por afiliado debido a los ERTes). **La tendencia al aumento de este indicador implica que la pensión media aumenta más que la cotización media**, resultado que no se debe al envejecimiento y pone de relieve una necesidad de modificación en el diseño de nuestro sistema de pensiones ya que se comprueba que la reforma de 2011 no ha conseguido asegurar la sostenibilidad del sistema.

La **generosidad en términos absolutos**, medida a través de la pensión media por pensionista, se sitúa en septiembre de 2020 en 1.118,55 euros desde los 1.113,73 de junio. **Este valor tiende a aumentar de forma continua** en el tiempo más que la inflación debido, sobre todo, al efecto sustitución (nuevas pensiones más altas que las que causan baja).

En cuanto a la **brecha de género**, los indicadores confirman la **tendencia a su disminución**. A nivel agregado, la pensión media de jubilación de mujeres se sitúa en un 66,2% de la de hombres (59,9% hace ocho años). **La reducción de la brecha de género agregada continuará en el futuro** ya que, en términos marginales, es decir, si se analizan las nuevas pensiones de jubilación, el indicador se sitúa en el 81,5%. La reducción de la brecha salarial y de carreras de cotización entre hombres y mujeres se traslada a la pensión con algo de retraso.

Por último, los **indicadores contables de ingresos, gastos y saldo** en la parte contributiva han seguido recogiendo los efectos de la crisis de la Covid-19. **Los ingresos por cotizaciones siguen estando por debajo de los del año anterior**, con una caída del 5,9%, más moderada que la que se registraba el trimestre anterior en lo peor de la crisis (caída del 19,7%). Los gastos en pensiones contributivas, por su parte, aumentan un 2,8% frente al 2,5% del trimestre anterior, al disminuir la mortalidad de pensionistas en el tercer trimestre del año respecto al segundo, aunque sigue por debajo del crecimiento normal de estos gastos.

Las **ratios de ingresos y gastos contributivos sobre el PIB están distorsionadas por la gran caída que está experimentando el PIB** a lo largo de 2020. El déficit contributivo se ha disparado en septiembre hasta los 28.401 millones de euros, un 2,48% del PIB, con un aumento de casi 4.000 millones desde junio. El déficit por pensionista se sitúa ya en 3.200 € y el déficit por cotizante en casi 1.500 €, frente a los 2.777 € y 1.289 €, respectivamente, de hace un trimestre. En ambos casos, el crecimiento trimestral ronda el 15%.

Sección III.

**Estudio de  
actualidad:  
Reflexiones  
sobre las  
recomendaciones  
del Pacto de  
Toledo**



El 27 de octubre de 2020 el **Pacto de Toledo** aprobó por amplia mayoría un informe con 22 recomendaciones que fueron publicadas junto con los trabajos de la Comisión del Pacto de Toledo en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 10 de noviembre de 2020.

El consenso casi total alcanzado es lo más positivo del informe, y más teniendo en cuenta la situación política actual. Esto es algo que hay que poner en valor ya que el sistema de pensiones necesita una legislación estable en el tiempo que goce de un amplio consenso que impida su utilización partidista.

Tal vez por el interés en alcanzar un consenso lo más amplio posible, **el informe ha quedado reducido a un conjunto de buenas intenciones políticamente correctas con las que es difícil estar en desacuerdo**. Sin embargo, el planteamiento correcto de los objetivos a perseguir no va acompañado a menudo de los instrumentos adecuados para conseguirlos. Incluso, en ocasiones, **se proponen medidas contradictorias con los fines expuestos**. Comentaremos a continuación dos ejemplos de estas contradicciones.

En la **Recomendación número 1** se habla de la separación de las fuentes de financiación. En 2011, la propia Comisión del Pacto de Toledo sentenció que sólo faltaba por asumir los complementos a mínimo con transferencias del Estado para dar por finalizada esta separación, algo que ocurrió en 2013. En 2020, sin embargo, la Comisión constata la persistencia del déficit contributivo y, en lugar de afrontarlo, se recurre a un nuevo argumento, los gastos impropios, para justificar la necesidad de transferencias del Estado adicionales.

Los **“gastos impropios”** son un conjunto de gastos que, a juicio de la Comisión, son de naturaleza no contributiva y deberían contar con una financiación tributaria. Este razonamiento evita tener que proponer medidas de ajuste dentro del sistema contributivo (subida de cotizaciones o cambios paramétricos en el cálculo de las pensiones), lo que posiblemente hubiera impedido un acuerdo consensuado; pero traslada el ajuste al sistema impositivo. Es decir, en el futuro tal vez dejemos de hablar de déficit del subsistema de Seguridad Social, pero se hablará del déficit desorbitado del Estado porque **la solución propuesta no resuelve el problema, sólo lo cambia contablemente de lugar**.

Por otra parte, **la lógica de las cargas impropias** es más que discutible. La Comisión incluye, entre estos gastos, las reducciones en la cotización; las ayudas a sectores productivos concretos a través de la anticipación de la edad de jubilación en determinadas actividades; el tratamiento favorable de la cotización en algunos regímenes o sistemas especiales o en actividades desarrolladas por jóvenes en formación; las políticas vinculadas a la protección de la familia y a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; el complemento por maternidad; y los incrementos en la base reguladora de la pensión que perciben las personas viudas con menos recursos o mayores de 65 años sin trabajo ni rentas. Recurrir al argumento del interés público de estas prestaciones para justificar su financiación con impuestos es algo que se podría generalizar a cualquier prestación contributiva.

Parte de los gastos citados como impropios son de tipo contributivo, como la prestación por maternidad y por paternidad o el complemento por maternidad de la pensión, es decir, su importe depende de cuánto se ha cotizado y no va ligado a situaciones de bajo nivel de ingresos. **La financiación con impuestos de este tipo de prestaciones rompe con la lógica de la separación de las fuentes de financiación**, un objetivo que se pretende conseguir, mostrando una contradicción interna en esta primera recomendación. Si se pierde la lógica de las cosas, a la larga se incurre en agravios comparativos ya que si, por ejemplo, la prestación por maternidad o paternidad se financia con impuestos, su importe debería ser el mismo para todos los individuos (como una prestación sanitaria, por ejemplo) o al menos para todos los individuos que acrediten falta de ingresos (como una pensión no contributiva, por ejemplo) y ello independientemente de si se ha cotizado mucho, poco o nada.

El segundo ejemplo es el que hace referencia a la **contributividad del sistema**. El objetivo que plantea la **Recomendación número 11** tiene que ver con el refuerzo de la contributividad, entendido como la existencia de una relación equilibrada entre el importe de la prestación reconocida y el esfuerzo de cotización previamente realizado por cada trabajador. Sin embargo, varias de las medidas que se plantean a lo largo del informe son contradictorias con este objetivo.

En primer lugar, la elección de las mejores bases de cotización para el cálculo de la base reguladora (Recomendación nº 5) es contraria a este objetivo porque se aleja más de lo que es una relación equilibrada entre prestaciones y esfuerzo de cotización. **La mejor manera de evaluar el esfuerzo de cotización es teniendo en cuenta toda la vida laboral**. Los mejores años, aunque sean 25, no son tan representativos del esfuerzo de cotización como lo aportado durante toda la vida laboral. **Este cambio generaría agravios comparativos entre los que han tenido una vida laboral irregular** (que obtendrían una mejor prestación) y los que no, aunque el esfuerzo global de cotización hubiera sido el mismo.

En segundo lugar, el mismo razonamiento se podría aplicar a las medidas que se citan en la propia Recomendación nº 11 para descartar algún año del periodo de cálculo o para escoger algún tramo específico de la carrera de cotización para determinar la pensión. Se cita como argumento el no perjudicar a los trabajadores de mayor edad que vean extinguida su relación laboral, como consecuencia del reparto desigual de sus cotizaciones en el tiempo. Efectivamente, con la legislación actual este trabajador saldría perjudicado respecto al que ha tenido irregularidades al inicio de su vida laboral, pero la solución no es la adecuada ya que entonces, para un mismo esfuerzo de cotización, el que sale perjudicado es el que no ha tenido irregularidades. La solución lógica vuelve a ser tener en cuenta toda la vida laboral, por ser el mejor indicador del esfuerzo de cotización global del trabajador.

En tercer lugar, la **contributividad también depende de la edad de jubilación**. La **Recomendación nº 12** acierta en varios de sus argumentos, especialmente los relativos a mejorar la identificación de colectivos especialmente vulnerables a los que se les permita adelantar la edad de jubilación para compensar los efectos de sus trabajos sobre su salud y/o esperanza de vida, así como en el fomento de políticas que permitan prolongar voluntariamente la vida laboral. Sin embargo, vuelve a incurrir en contradicciones cuando se plantea revisar los coeficientes reductores por jubilación anticipada en el caso de carreras laborales largas. Los coeficientes reductores deben ser actuarialmente justos para compensar el hecho de que la pensión se va a percibir durante más tiempo y no deben depender de la duración de la carrera laboral. Nuevamente se intenta resolver una inequidad de nuestro sistema de pensiones de forma equivocada. Las carreras muy largas de cotización (más de 38,5 años) están efectivamente discriminadas porque el porcentaje por años cotizados está limitado al 100% y la respuesta que habría que dar es eliminar este tope. **Compensar esa inequidad con la reducción o eliminación de los coeficientes reductores no tiene lógica y provocaría nuevas inequidades**, por ejemplo, entre quienes tienen carreras largas y anticipan o no la edad de jubilación.

Como reflexión final, **los objetivos de adecuación y suficiencia del sistema de pensiones, que el propio informe resalta, deben afrontarse de forma coherente**. Esta coherencia significa que los dos objetivos deben garantizarse por separado por cada uno de los dos niveles del sistema. El primero, el nivel contributivo, financiado con cotizaciones, debe encargarse del objetivo de adecuación, es decir, de proporcionar un nivel de reemplazo razonable de los ingresos salariales cuando se produce la jubilación o alguna otra contingencia cubierta por el sistema. Para ello debe seguirse el principio de contributividad, que exige una doble equidad: equidad contributiva, lo que significa tener en cuenta el esfuerzo de cotización de toda la vida laboral, valorando todos los años cotizados y todas las cotizaciones realizadas; y equidad actuarial, aplicando coeficientes reductores o aumentadores de la pensión según la edad de jubilación calculados de forma actuarialmente justa, teniendo en cuenta la esperanza de vida. Este principio, por tanto, es compatible con normas específicas para el caso de sectores de actividad cuya especial penosidad repercuta en una menor esperanza de vida.

El segundo, **el nivel no contributivo**, financiado con impuestos, **debe ocuparse del objetivo de suficiencia de las prestaciones**, de manera que garanticen un nivel de vida digno para las personas mayores, tanto si han cotizado como si no. **Este objetivo se basa en el principio de solidaridad** y se concreta en pensiones mínimas y no contributivas de cuantía suficiente para todos aquellos individuos cuya pensión contributiva junto con el resto de ingresos no alcance un nivel mínimo acordado en base a un consenso social.

Las Recomendaciones del Pacto de Toledo detectan a menudo inequidades del sistema actual pero las soluciones propuestas no suelen respetar la coherencia de base que debe tener el sistema de pensiones, introduciendo nuevas inequidades para resolver otras existentes en lugar de eliminar la inequidad original. De esta manera, **el sistema de pensiones en los próximos años continuará plagado de desajustes actuariales que, en última instancia, implicarán agravios comparativos entre individuos.**

*Fuente: Boletín oficial de las cortes generales. Congreso de los diputados: Informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo. Serie D, nº 175, pp.14-126.*

# Instituto **santalucía**

[www.institutosantalucia.es](http://www.institutosantalucia.es)



**santalucía**  
■ ■ ■ ■ SEGUROS ■ ■ ■ ■