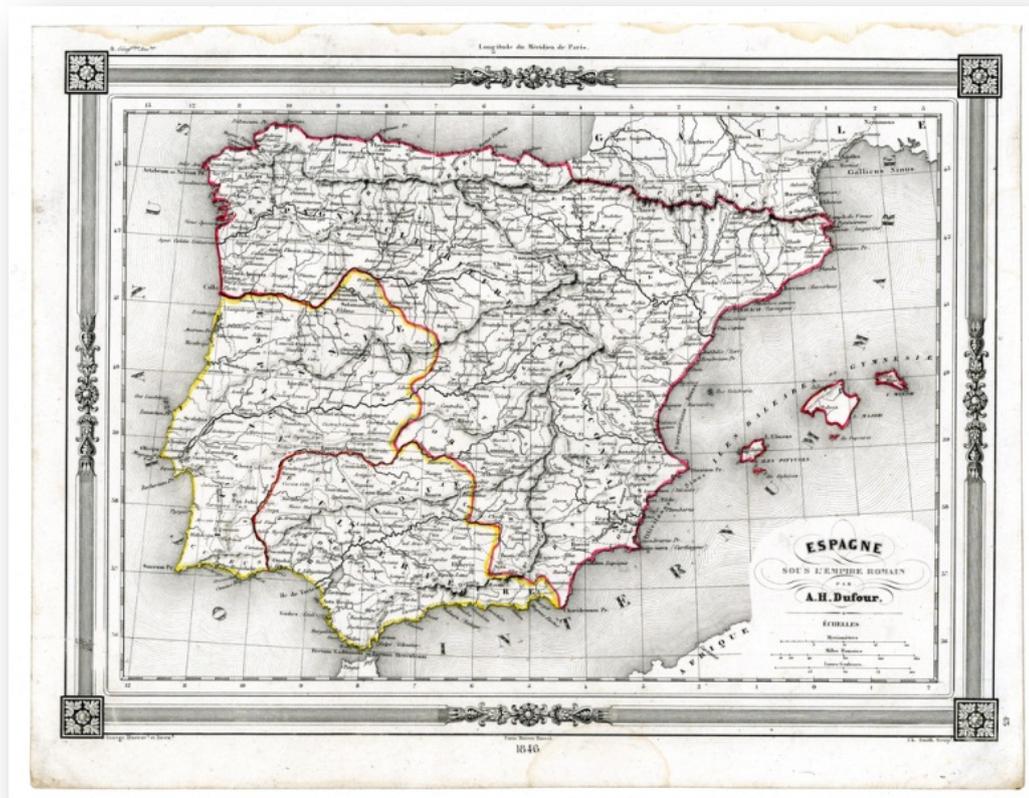


Documento de Trabajo: Nº 2/2014
Madrid, Mayo de 2014

Las pensiones en España y Portugal

Descripción de los esquemas y evolución reciente comparada

Por Jorge Miguel Ventura Bravo y José Antonio Herce



Informe PISA sobre Educación Financiera elaborado por



con el apoyo de BBVA

Documento número 2 - Documentos Mi Jubilación

Las pensiones en España y Portugal - II Trimestre 2014

Jorge Miguel Ventura Bravo • Profesor Auxiliar en la Universidad de Évora y Coordinador del Observatorio de los Riesgos Biométricos de la Asociación Portuguesa de Compañías Aseguradoras

José A. Herce • Profesor Titular de economía de la U. Complutense de Madrid y Director Asociado de Afi.

Vocal y Presidente, respectivamente, del Foro de Expertos del Instituto BBVA de Pensiones

Madrid, 14 de mayo de 2014

Palabras clave

Pensiones, Pensiones públicas, Seguridad social, Pensiones privadas, Planes y fondos de pensiones, Places de ahorro de pensión, Sostenibilidad de las pensiones, Reformas de pensiones

Contenido

1.	introducción	4
2.	Las pensiones en España.....	5
2.1.	Los esquemas de pensiones públicas en España	8
2.1.1.	Las pensiones de la Seguridad social.....	8
2.1.2.	Las pensiones contributivas de Clases Pasivas del Estado y el mutualismo administrativo.	10
2.1.3.	Integración y portabilidad de las pensiones públicas.....	10
2.1.4.	Disfunciones de las pensiones contributivas en España.....	10
2.1.5.	Las pensiones no contributivas.....	11
2.2.	Los esquemas de pensiones privadas en España	11
2.2.1.	Los Planes y Fondos de Pensiones.....	12
2.2.2.	Los Planes de Previsión Asegurados.....	12
2.2.3.	Disfunciones de las pensiones privadas y cambios esperables	12
2.2.4.	Integración y portabilidad de las pensiones privadas.....	13
3.	Las pensiones en Portugal	13
3.1.	Los esquemas de pensiones públicas en Portugal.....	15
3.1.1.	Las pensiones de la Seguridad Social	15
3.1.2.	El Régimen de Protección Social Convergente (RPSC).....	17
3.1.3.	Integración y portabilidad de las pensiones públicas.....	18
3.1.4.	Los esquemas de pensiones públicas no contributivas en Portugal.....	19
3.2.	Los esquemas de pensiones privadas en Portugal.....	19
3.2.1.	Los Planes de Ahorro Pensión (PPR).....	20
3.2.2.	Los Planes de Ahorro en Acciones (PPA).....	20
4.	Análisis comparado.....	21
4.1.	Dominancia de los esquemas de pensiones públicas contributivas	21
4.2.	La sostenibilidad de las pensiones públicas y las reformas adoptadas en los dos países....	21
4.3.	La suficiencia de las pensiones y el papel de las pensiones privadas.....	22
5.	Conclusiones.....	23

Introducción

Las pensiones son demasiado importantes como para dejarlas en manos de los expertos. La población, virtualmente concernida en su totalidad por los esquemas obligatorios y voluntarios de pensiones existentes en cualquier país avanzado, debe implicarse a fondo en el conocimiento y seguimiento de los esquemas que les atañen más directamente y mantener un razonable nivel de información sobre las reformas que se van adoptando y las perspectivas futuras de los esquemas existentes.

Más allá de que se pertenezca a uno u otro esquema, lo cierto es que en un futuro no muy lejano veremos cómo se intensifica la integración efectiva o nocial de los diferentes esquemas, se armoniza la fiscalidad de los mismos y se facilitan las “pasarelas” entre los mismos en un espacio funcional y profesional cada vez más amplio. Al mismo tiempo, los desarrollos bio-demográficos en curso, caracterizados especialmente por una creciente longevidad, garantizan que los esquemas de pensiones deban estar en cambio y adaptación permanente, lo que, en general, reclamará un mayor esfuerzo por parte de los trabajadores y futuros pensionistas.

Este esfuerzo tendrá, naturalmente una dimensión económica ineludible (en forma de cotizaciones o ahorro para la jubilación), pero se expresará también en forma de mayores carreras laborales y, en cualquier caso, en forma de una mayor y mejor planificación financiera para la jubilación.

El presente documento tiene por objetivo el de proporcionar una primera descripción lo más actualizada y exhaustiva posible, a la vez que compacta y asequible para el público general, de los esquemas de pensiones existentes en España y Portugal.

Pocas personas reparan, en efecto, en que existen varios esquemas de pensiones más allá de lo que se denomina en los esquemas públicos dominantes los “régimenes” general o especiales de las pensiones públicas. Muchos trabajadores, de hecho, desconocen a qué régimen o esquema de pensiones pertenecen, qué cotizaciones se hacen en su nombre o por su parte, cuales son las reglas básicas para el cálculo de las pensiones y qué posibilidades tienen de complementar las pensiones públicas mediante pensiones privadas.

Por esta razón, en este documento se describen los esquemas de pensiones existentes en los dos países ibéricos, cuyo tronco común es el esquema de pensiones contributivas públicas del sistema de la Seguridad Social inspirado en el modelo continental europeo de seguro social profesional instaurado en el último cuarto del siglo XIX por la Prusia Bismarkiana.

Un modelo robusto en sus orígenes y que ha sufrido numerosas reformas, pero que ha ido acumulando en el tiempo disfunciones debidas a la extrema rigidez con la que siempre ha defendido una de sus palancas características: la edad legal de jubilación. Esta, mientras que la esperanza de vida no ha dejado de crecer más que duplicándose en el siglo transcurrido desde la creación del sistema, no ha variado apenas en todo este tiempo. El otro gran elemento definitorio del sistema ibérico de Seguridad Social es el método financiero del reparto (asociado a pensiones de “prestación definida”) que por causa de una demografía adversa y, más recientemente, la crisis, se ha visto estructuralmente desfondado en su capacidad para mantener íntegramente las promesas de pensiones en un contexto de desaceleración, cuando no reducción, de los ingresos por cotizaciones.

1. Las pensiones en España

Como es bien sabido, en España existen esquemas de pensiones públicas obligatorias, contributivas y no contributivas, y pensiones privadas complementarias o voluntarias. Las primeras cubren a todos los trabajadores por cuenta ajena, propia y a los funcionarios de los cuerpos de la administración central (incluidos los funcionarios transferidos a las CC AA). Pero algunos de sus detalles son menos conocidos.

Muchos trabajadores desconocen, por ejemplo que pertenecen a un régimen muy especial denominado de "Clases Pasivas", que a menudo, cuando se evoca, se denomina equivocadamente MUFACE, como el sistema de mutualismo administrativo encargado de la cobertura de prestaciones sanitarias y otras prestaciones sociales, pero no de las pensiones de los funcionarios de los grandes cuerpos civiles y militares del Estado (o transferidos a las CC AA, como los maestros, los profesores de Instituto, Escuelas Universitarias y Universidades).

En España, existen actualmente, debidamente reguladas en los planos normativo, fiscal y financiero, dos grandes esferas de pensiones con varios sistemas o modalidades en su seno: las pensiones públicas y las pensiones privadas. Los esquemas más claramente identificables son cinco, tres en la esfera pública (pensiones contributivas de la Seguridad Social, pensiones contributivas de Clases Pasivas y pensiones No Contributivas) y los dos restantes en la esfera privada (Planes y Fondos de Pensiones y Planes de Previsión Asegurados).

En los cuadros siguientes se ofrecen detalles generales de los esquemas mencionados. Por un lado, en el primer cuadro, se describen las modalidades, cobertura, financiación, algunos indicadores básicos de tipo demográfico y económico-financiero. En el segundo cuadro, se detallan adicionalmente los indicadores cuantitativos de dichos esquemas con objeto de facilitar una mejor comparación entre ellos. Ambos cuadros son auto explicativos.



Esquemas de pensiones existentes en la actualidad en España - 2013/2014

	Pensiones públicas			Pensiones privadas PFP y PPA (*)
	Pensiones de la Seguridad Social	Pensiones de Clases Pasivas del Estado	Pensiones no contributivas	
Población cubierta y tipo de prestaciones	<ul style="list-style-type: none"> Obligatoria. Todos los trabajadores por cuenta ajena y propia. Pensiones en forma de renta mensual de incapacidad permanente, jubilación, viudedad, orfandad y a favor de familiares. 	<ul style="list-style-type: none"> Obligatoria para los funcionarios de los cuerpos del Estado y sustitutiva de la Seguridad Social. Mismo tipo de prestaciones que las de la Seguridad Social. 	<ul style="list-style-type: none"> Universal para todos los trabajadores que no hayan cotizado los quince años exigidos por el sistema ordinario y carezcan de recursos. Pensiones en forma de rentas mensuales de jubilación e invalidez. 	<ul style="list-style-type: none"> Voluntaria. Todos los individuos y colectivos (empresas, asociaciones) que deseen suscribir un plan o un seguro. Pensiones de jubilación en forma de renta mensual, capital o mixtas y otras contingencias afines, incluida dependencia.
Financiación y acumulación de derechos	<ul style="list-style-type: none"> Mediante cotizaciones sociales obligatorias pagadas por empleadores y trabajadores. Método de reparto. Fondo de reserva. Derechos acumulables en forma de promesa de pensión futura. 	<ul style="list-style-type: none"> Mediante modestas cotizaciones de los funcionarios (1/10 de los ingresos) y recursos impositivos de la administración central (9/10 restantes). Derechos acumulables en forma de promesa de pensión futura. 	<ul style="list-style-type: none"> Mediante recursos impositivos de la administración central. Derechos efectivos si se cumplen las condiciones de elegibilidad a la ocurrencia de la contingencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Mediante aportaciones de partícipes o promotores. Método de capitalización individual. Acumulación de "derechos consolidados" efectivos que dan lugar a prestaciones de contribución definida.
Indicadores básicos	<ul style="list-style-type: none"> 16,3 millones de cotizantes empleados y 2 millones de cotizantes desempleados. 9 millones de pensiones contributivas. Pensión media del sistema de 856,37 €/mes (14 pagas). 	<ul style="list-style-type: none"> Existen poco más de 600 mil pensiones de clases pasivas, siendo algo menor de 1 millón el número de funcionarios cotizantes. Pensión media del sistema de 1.441,12 €/mes (14 pagas). 	<ul style="list-style-type: none"> Algo menos de 450 mil beneficiarios de pensiones no contributivas. Pensión media de 420,33 €/mes (14 pagas). 	<ul style="list-style-type: none"> PFP: 10,3 millones de (cuentas de) partícipes, fondos acumulados de 92 mil millones, capital de jubilación de 8.600 € por partícipe y casi 450 mil beneficiarios. PPA: 1 millón de asegurados, reservas totales de 11 mil millones y 9.000 € por asegurado y 24 mil beneficiarios.
Reformas adoptadas recientemente	<ul style="list-style-type: none"> Retraso de la edad de jubilación y aumento del periodo de cómputo de la base reguladora en 2011. Introducción en 2013 del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización de las Pensiones. 	<ul style="list-style-type: none"> El sistema se ha cerrado a nuevos cotizantes desde el 1 de enero de 2011. La edad de jubilación se retrasará conforme a lo ya establecido para las pensiones de la Seguridad Social. 	<ul style="list-style-type: none"> Sin reformas destacables en este esquema. 	<ul style="list-style-type: none"> Desde 2014 se comunica anualmente a los partícipes y asegurados sus derechos consolidados y la renta mensual estimados a una fecha prevista de jubilación.

(*) Leyenda. PFP: Planes y Fondos de Pensiones; PPA: Planes de Previsión Asegurados. Fuente: elaboración propia

Los esquemas de pensiones en España (2013)

	Pensiones públicas			Pensiones Privadas (d)	
	Seguridad Social (a)	Clases Pasivas (b)	Pensiones No Contributivas (c)	Planes y F. de Pensiones	Planes de Prev. Asegurados
Cotizantes/Partícipes/Asegurados (media anual)	16.227.662	968.304 (e)	n.c.	10.147.958 (f)	1.028.699
Pensionistas/Beneficiarios (media anual)	8.241.664	607.614	446.292	449.643 (g)	26.392 (g)
Altas de pensiones/prestaciones	549.870	36.774	n.d.	n.d.	n.d.
Cotización/Aportación/Prima media anual (euros)	5.879,26	1.027,57	n.c.	408,46	3.436,96
Pensión/Prestación media anual (euros)	11.989,18	20.175,64	5.884,56	8.902,62 (g)	n.d.
Pensión/Prestación media mensual (euros)	856,37 (h)	1.441,12 (h)	420,33 (h)	n.d.	n.d.
Cotizaciones/Aportaciones/Primas totales (millones euros)	95.406,7	995,0	n.c.	4.145,0	3.535,6
Pensiones/Prestaciones totales (millones euros)	108.584,1	12.259,0	2.626,2	4.003,0 (g)	1.356,5 (g)
Gastos de administración (millones euros)	n.d.	n.d.	n.d.	1.037,9	n.d.
Activos totales (31 Didiembre, millones euros)	47.659,5	n.c.	n.c.	92.694,0 (f)	10.871,1
Gastos administrativos como % los gastos en pens./prest.	n.d.	n.d.	n.d.	n.c.	n.c.
Gastos administrativos como % los activos medios	n.c.	n.c.	n.c.	1,12%	n.d.
Gasto total en % del PIB	10,6%	1,20%	0,26%	0,49%	0,13%
Activos como % del PIB	4,66%	n.c.	n.c.	9,06%	1,06%

(a) Trabajadores del sector privado por cuenta propia y por cuenta ajena y funcionarios de las Administraciones Autonómicas, Locales y funcionarios no pertenecientes a Clases Pasivas.

(b) Funcionarios de carrera de la Administración Central y transferidos a las CC AA, las Fuerzas Armadas, la Judicatura y otros colectivos específicos. Desde el 1 de enero de 2011, todos los nuevos entrantes a la función pública (mutualismo administrativo) se integran en el Régimen General de la S. S. a efectos de pensiones.

(c) Pensiones de incapacidad y jubilación para trabajadores con cotizaciones insuficientes y carencia de otros recursos.

(d) Esquemas complementarios, voluntarios, de contribución definida, basados en la capitalización individual o asegurados. Datos para 2012

(e) Titulares cotizantes a 2012.

(f) Datos a 2013.

(g) Perceptores/prestaciones de renta o de capital.

(h) Equivalente para 14 pagas al año.

Leyenda: n.c. no corresponde; n.d. no disponible.

Fuente: elaboración Afi a partir de MEYSS, MINHAP, MUFACE, ISFAS, MUGEJU, DGSFP e INVERCO.

1.1. Los esquemas de pensiones públicas en España

Las **pensiones públicas** son de dos tipos: **contributivas y no contributivas**. Las primeras se adquieren cumpliendo una serie de requisitos entre los que destaca el haber realizado una carrera de cotización de al menos 15 años. Este periodo se denomina "periodo de carencia" y, por lo general, la inmensa mayoría de los trabajadores lo cumplen. Pero hay muchos casos en los que, por diversas razones, no todos los trabajadores pueden completar un periodo de esta longitud temporal. Es el caso de muchas mujeres que han optado (o no han podido evitar) por compatibilizar en el tiempo el trabajo con la llegada y

cuidado de los hijos. En este caso, cuando los años cotizados son insuficientes para percibir una pensión contributiva y, además, se cumple un requisito de ingresos inferiores a un cierto límite, se es elegible para recibir una pensión no contributiva.

1.2. Las pensiones de la Seguridad social

Las **pensiones contributivas de la Seguridad Social** se encuadran en dos grandes regímenes de cotización: el **Régimen General (RG)**, para trabajadores por cuenta ajena, y el **Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)**. Históricamente han existido numerosos **Regímenes Especiales** (Trabajadores del Mar, Minería, Escritores de Libros, Toreros, etc.) que poco a poco se han ido asimilando al RG, si bien subsisten algunos de ellos todavía con características específicas dada la naturaleza de las ocupaciones que los definen. Así, por ejemplo, el Régimen Especial de la Minería contempla una edad de jubilación sensiblemente inferior que la del RG o el RETA, entre otras características. Igualmente, subsisten pensionistas de regímenes históricos ya extinguidos, como es el caso de los miles de pensionistas actuales del antiguo SOVI (Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, que desapareció como tal en 1967 al ser sustituido por el actual sistema contributivo).

El **Régimen General** encuadra a todos los trabajadores por cuenta ajena que prestan sus servicios laborales en empresas con asalariados. Estas vienen obligadas a abrir una cuenta de cotización en la Seguridad Social en el momento de su constitución e incluir a todos sus trabajadores desde el primer día de entrada en servicio de los mismos, sean estos asalariados a tiempo parcial o completo, con contrato temporal o indefinido. La empresa realiza una cotización mensual en nombre del trabajador que para contingencias comunes (pensiones y afines) es del 23,60% del salario, al tiempo que liquida otro 4,70% que detrae de la nómina del trabajador a costa de éste. Un trabajador medio del RG cotiza (entre la empresa y él) por encima de los 6.000 euros al año, mientras que el trabajador que cotice por la base máxima (3.597 euros al mes) realizará una cotización de los 12.000 euros.

El **Régimen Especial de Trabajadores Autónomos** encuadra a los trabajadores por cuenta propia (si tuvieran asalariados, estos cotizarían al RG). Las bases y tipos de cotización son los mismos que en el RG, pero estos trabajadores pueden elegir la base de cotización por la que desean cotizar y, por lo general, eligen bases muy reducidas, lo que merma sus derechos a recibir pensiones tan elevadas como las que son la norma en el RG. La razón de ello estriba en que un trabajador autónomo debe correr

íntegramente con la cotización que le corresponde, mientras que los trabajadores del RG pagan tan solo una pequeña parte de la cotización total, corriendo el grueso de la misma a cargo de la empresa.

No obstante, debe llamarse la atención sobre el hecho de que la cotización que la empresa paga en nombre de sus asalariados no deja de ser una porción de salario (diferido) que el trabajador por cuenta ajena nunca llega a percibir. También sucede que muchas empresas reducen en la medida de sus posibilidades los salarios líquidos de sus trabajadores a cuenta de las elevadas cotizaciones sociales que deben abonar en su nombre a sus asalariados.

Las pensiones contributivas de la Seguridad Social son pues de **naturaleza profesional y obligatorias**, aunque admiten un elevado grado de solidaridad y, por otra parte, presentan en la actualidad algunas disfunciones en su determinación, lo que hace que los trabajadores y las empresas dispongan de un cierto margen para utilizar las condiciones de su determinación en beneficio propio y en detrimento del conjunto del sistema.

La pensión pública contributiva de la Seguridad Social, tanto para trabajadores del RG como para trabajadores del RETA y otros regímenes espaciales subsistentes, se causa en España bajo el cumplimiento de una serie de requisitos básicos:

- Superación de un **periodo de carencia**. Debe haberse cotizado durante al menos 15 años para poder tener derecho a una pensión contributiva.
- El trabajador debe haber cumplido la **edad legal de jubilación**, aunque puede jubilarse anticipadamente o con posterioridad a dicha edad. La edad legal de jubilación está aumentando cada seis meses hasta alcanzar los 67 años el 1 de enero de 2027. La jubilación anticipada es posible hasta en cuatro años previos a la edad legal que corresponda en cada momento, pero el trabajador sufre una pérdida acumulativa y permanente de su pensión de un 7% aproximadamente por cada año en la que la anticipe. La jubilación posterior a la edad legal es también posible y si el trabajador posee la carrera completa de cotización (35 años) recibe un aumento acumulativo y

permanente de su pensión por cada año en que retrase su decisión. Las mal llamadas **prejubilaciones** no tienen nada que ver con el sistema de la Seguridad Social y son acuerdos entre las empresas y sus trabajadores en los que generalmente se tienen en cuenta las condiciones establecidas por la Seguridad Social y las del Sistema Público de Empleo a la hora de calcular el paquete de compensación de los trabajadores que se acogen a estos acuerdos con sus empresas.

- La pensión se calcula teniendo en cuenta cuatro elementos determinantes:
 - La **base reguladora** de la pensión, que es la media de las **bases de cotización** los últimos años previos a la jubilación (desde los 15 años en 2012 hasta los 25 años en 2022). La base de cotización se actualiza cada año y se contempla una base mínima y una base máxima entre las cuales se encuentran el grueso de los salarios percibidos por los asalariados españoles. Los trabajadores autónomos, como se comentaba antes, pueden elegir entre esta gama de bases de cotización y las empresas con asalariados deben cotizar por la base más cercana a los salarios efectivos de sus asalariados. Con objeto de tener en cuenta el crecimiento de los salarios en el periodo de cómputo, las bases de cotización posteriores a los dos años inmediatos a la jubilación se actualizan con el IPC acumulado desde el año en que dichas bases se causaron.
 - El **porcentaje sobre dicha base reguladora** determinado por la **carrera de cotización** del trabajador. Los primeros 15 años de cotización (los del periodo de carencia, en su caso) dan derecho a percibir una pensión equivalente al 50% de la base reguladora.
 - Las **penalizaciones o premios por anticipo o retraso de la jubilación** respecto a la edad legal de jubilación.
- Los **topes mínimo y máximo** de las pensiones. Puesto que la fórmula de las pensiones antes descrita puede resultar en pensiones excesivamente reducidas o elevadas, existen unos topes mínimo y máximo que se aplican en estos casos. El tope mínimo obliga al sistema a complementar una pensión calculada demasiado baja hasta dicho suelo, lo que requiere recursos adicionales que son aportados desde los Presupuestos Generales del Estado. Por el contrario, cuando la pensión calculada excede del tope máximo se reduce en el exceso, lo que reduce los gastos del sistema.

La **actualización** de todas las pensiones contributivas de la Seguridad Social (incluidos normalmente los topes mínimo y máximo) se efectúa teniendo en cuenta el llamado **Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP)**. Este factor de ajuste anual de todas las pensiones existentes en cada momento, al alza o a la baja, está determinado por la evolución de cuatro elementos característicos del balance económico del sistema y busca el restablecimiento (y

mantenimiento) en el tiempo del equilibrio entre gastos e ingresos de las pensiones. Estos cuatro factores son:

- La evolución de los **ingresos** totales del sistema contributivo de pensiones de la Seguridad Social. En los últimos años, esta partida crucial del presupuesto ha evolucionado a la baja, pero cabe esperar que pronto aumenten los ingresos, de forma que su aportación al IRP, por sí sola, redundaría en un alza de las pensiones.
- La evolución del **número de pensiones** del sistema. Este indicador no hace, ni hará en el futuro, otra cosa que crecer a ritmos que se acelerarán a partir de un par de décadas, a medida que vayan entrando en la jubilación las generaciones nacidas entre los años 1965 y 1975, las llamadas del “baby-boom”, las más numerosas de la historia demográfica española hasta el presente. Este elemento contribuirá al IRP, implicando una actualización a la baja de las pensiones.
- La evolución de la pensión media del sistema entre dos ejercicios cualesquiera, en ausencia de actualización. Este elemento trata de captar el llamado **“efecto sustitución”** de las nuevas altas de pensión respecto a las bajas de pensiones, significativamente más elevadas las primeras que las segundas, por lo que, de nuevo, cabe esperar que este efecto añada al IRP por el lado de una actualización a la baja de las pensiones.
- La evolución del saldo presupuestario del sistema (en porcentaje de los gastos totales del mismo), que, una vez más, implicará un descenso del IRP mientras subsistan los déficits del sistema de pensiones. Este impacto se mitigará mediante un parámetro que traslade al IRP solo una fracción de dicho desequilibrio.

En su conjunto, estos cuatro factores son susceptibles de provocar descensos sostenidos en las pensiones contributivas de la Seguridad Social en los próximos años, hasta que, el sistema se estabilice. Para evitar que las pensiones desciendan como consecuencia del juego anual del IRP, se ha previsto una actualización mínima del 0,25% siempre que la evolución del IRP adopte un valor inferior a este porcentaje. Ello descarga la potencia del IRP para estabilizar las cuentas del sistema y hacerlo sostenible en la diferencia entre la tasa de inflación y la tasa de actualización de las pensiones, como mínimo por encima del 0,25%.

Por otra parte, partir de 2019, las pensiones recién causadas sufrirán un ajuste basado en el denominado **Factor de Sostenibilidad (FS)**. Este factor se construye a partir de la evolución que sufra la esperanza de vida a los 67 años y se aplica de manera acumulativa a las nuevas pensiones que arroje la fórmula de cada año en el momento de su causación, es decir, por una sola vez. Como es de esperar que la esperanza de vida siga aumentando regularmente, el FS solo disminuirá las nuevas pensiones y, como se ha comentado que lo hará de manera acumulativa (frente a la referencia de 2019), las nuevas pensiones serán crecientemente menores para poder garantizar un paquete de pensiones equivalente para cada generación a lo largo de un ciclo de jubilación cada vez más largo.

1.3. Las pensiones contributivas de Clases Pasivas del Estado y el mutualismo administrativo

En buena medida desconocido, incluso por sus propios cotizantes, el **Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado** (Clases Pasivas, en corto o CP), constituye un esquema muy especial, si bien se asimila cada vez más, en muchos de sus parámetros, al RG de la Seguridad Social, hasta el punto de que el 1 de enero de 2011, este régimen se cerró definitivamente a la entrada de nuevos cotizantes, que son directamente adscritos al RG de la Seguridad Social. Ello significa, en la práctica, que este régimen se encuentra ya en fase de extinción, lo que llevará muchos años ya que durante mucho tiempo continuarán incorporándose nuevos pensionistas y beneficiarios al mismo.

Se creó históricamente para proteger a los funcionarios de los grandes cuerpos de la administración central frente a las contingencias de jubilación y afines (supervivencia e incapacidad) y de enfermedad. Su primer estatuto data de 1927, si bien sus antecedentes más directos se encuentran en los montepíos militares de finales del S. XVIII. En la actualidad, la rama sanitaria está plenamente integrada en el llamado "mutualismo administrativo" bajo los convenios de MUFACE (funcionarios civiles de la administración central y transferidos), MUGEJU (judicatura general) e ISFAS (fuerzas armadas). La rama de pensiones sigue denominándose "Clases pasivas" y es directamente administrada por la Subdirección General de Clases Pasivas del Ministerio de Hacienda y AA PP.

Las pensiones concedidas bajo CP son del mismo tipo que las de la Seguridad Social. Las condiciones de elegibilidad son algo diferentes, pero básicamente se atienen a criterios similares de periodos de carencia, carrera de cotización y edad legal de jubilación y actualización de las pensiones. No obstante, todavía difiere sensiblemente en la forma de obtener la base de la pensión que, en este caso, se denomina "haber regulador" y que consiste en un importe anual fijado por ley presupuestaria en cada ejercicio para cada categoría de funcionarios. Las pensiones máximas y mínimas, son las mismas que las de la Seguridad Social.

Este régimen se financia en sus 9/10 partes con asignaciones presupuestarias y el 1/10 restante proviene de cotizaciones de los trabajadores protegidos exclusivamente afectadas al sistema de CP. Las pensiones medias para carreras de cotización y bases de cotización similares son también parecidas, a las de la Seguridad Social.

1.3.1. Integración y portabilidad de las pensiones públicas

Los esquemas de pensiones públicas existentes en España, sean de la Seguridad Social o de Clases Pasivas están mutuamente reconocidas en cada uno de los regímenes y o esquemas. En el sentido de que en el momento de la jubilación en uno u otro régimen o esquema se realiza el "cómputo recíproco" de los periodos de cotización realizados en cada esquema o régimen y se totalizan con las equivalencias correspondientes, para que no haya merma de los derechos de pensiones que puedan corresponder a los trabajadores independientemente del régimen o esquema al que hayan cotizado.

España, por otra parte, tiene suscritos multitud de convenios bilaterales de Seguridad Social, además del convenio multilateral vigente en el seno de la Unión Europea, para realizar la "totalización" de los periodos de cotización realizados en diferentes países que se tendrán en cuenta para el cálculo de la pensión sea cual sea el país en el que esta se causa en su momento.

Las cotizaciones a los sistemas públicos de pensiones quedan mutuamente reconocidas e incorporadas, con los factores de conversión pertinentes para garantizar homogeneidad de trato, al cómputo de las pensiones que correspondan. En este sentido, los derechos de pensión son plenamente portables entre los países acogidos al marco convencional correspondiente.

1.3.2. Disfunciones de las pensiones contributivas en España

El cálculo de las pensiones, públicas o privadas, descansa siempre, de una u otra manera, en los principios actuariales, es decir, en el reconocimiento de la naturaleza probabilística de muchas de las contingencias cubiertas por dichas pensiones. El evento probabilístico más relevante en el ciclo vital de un individuo es, ciertamente, la eventualidad de fallecer en una fecha determinada. La probabilidad de supervivencia de los trabajadores o pensionistas, en cada año, determina, el equilibrio entre los compromisos presentes y futuros del sistema y los recursos que el mismo obtiene en el curso del tiempo. Cuando las fórmulas de determinación de cotizaciones y prestaciones dejan de adaptarse a los cambios biodemográficos que sufren los colectivos protegidos, las bases actuariales del sistema se deterioran y los desequilibrios y disfunciones se acumulan. En este tipo de retrasos de adaptación de los sistemas de pensiones a, por ejemplo, el avance de la longevidad, radica la naturaleza primera de los problemas de sostenibilidad de las pensiones.

Independientemente de los problemas de sostenibilidad, sin embargo, la acumulación de reformas puntuales en diferentes partes de los esquemas existentes, combinada con los desarrollos bio-demográficos aludidos, ha dado lugar a la consolidación de ineficiencias que deberían resolverse hasta un cierto punto para hacer las pensiones más contributivas y eficientes en la cobertura de las diferentes situaciones. A ello se suma la pervivencia de numerosos elementos de propósito redistributivo del sistema que, habiendo tenido su justificación en el pasado, pueden resultar hoy contraproducentes para el cumplimiento de dicho objetivo.

Entre estas disfunciones pueden destacarse las siguientes:

- El hecho de que las **mujeres**, a la edad de 65 años, tienen una **esperanza de vida 3,8 años más que los hombres** determina que, a igualdad de carrera de cotizaciones, perciban un paquete de pensiones de ciclo de jubilación sensiblemente más elevado que el de los hombres.
- Los **trabajadores menos cualificados y de menores ingresos también tienen una esperanza de vida menor que los trabajadores más cualificados y de mayores ingresos**, que los estudios sitúan en dos o tres años más para estos últimos. Ello implica también un mayor retorno de pensión por cada euro cotizado para "los ricos" que, en parte, estaría financiado por "los pobres". Lo que representa una inaceptable reversión del principio de solidaridad que muchos sistemas de pensiones incorporan.
- El **juego de los topes mínimo y máximo de la pensión**, realiza la función redistributiva inversa a la anterior, restableciendo el sentido de la solidaridad del sistema. Por una parte, los topes mínimos de pensiones protegen las prestaciones de quienes han cotizado por bases mínimas o muy bajas. Por otra, los topes máximos recortan las pensiones que arroja la fórmula establecida cuando se ha cotizado muchos años y por la base máxima. Todo indica que los ajustes inducidos por estos topes máximos y mínimos tienen poca base actuarial y tampoco se conocen muy bien sus consecuencias redistributivas. En cualquier caso, es bien conocido que inducen a muchos individuos a comportamientos estratégicos que sistemáticamente tienen como consecuencia la jubilación anticipada de los trabajadores cuyas pensiones no sufren mermas al estar situadas fuera de las bandas mínima y máxima. Así, muchos trabajadores que esperan recibir pensiones muy bajas se jubilan cuatro años antes de la edad legal porque ven sus pensiones complementadas hasta el mínimo de todas formas, mientras que los que esperan recibir pensiones muy elevadas lo hacen dos años antes de la edad legal porque ven sus pensiones recortadas hasta la máxima de todas formas.
- Una de las disfunciones más relevantes es la que tiene que ver **con las pensiones de supervivencia, en especial las de viudedad**. Los trabajadores solteros cotizan exactamente lo mismo que los emparejados y, al no causar pensión alguna de supervivencia, financian de hecho, en parte, las pensiones de este tipo del resto de trabajadores. Por otra parte, muchas personas que calificarían para obtener una pensión de viudedad están ya en la actualidad cotizando a la Seguridad Social y cumpliendo carreras de cotización que les permitirán

obtener una pensión ordinaria de jubilación. La pensión de viudedad es compatible con la de jubilación hasta el tope de la pensión máxima, pero el sistema no puede permitirse este tipo de concurrencia de pensiones que irá a más en el futuro como consecuencia de la integración de las mujeres en el mercado de trabajo.

- Finalmente, el hecho de que la base reguladora de la pensión se forma teniendo en cuenta los últimos años de cotización (el llamado periodo de cómputo, en tránsito desde los 15 años en 2012 hasta los 25 en 2022), induce también comportamientos estratégicos de los trabajadores conocidos como "compra de pensiones", en virtud de los cuales se cotiza por bases reducidas en los primeros años de la carrera laboral, ya que solo cuenta el hecho de estar afiliado a la Seguridad Social, iniciándose la carrera de cotización más sustantiva cuando faltan los años comprendidos en el periodo de cómputo para la jubilación. De ahí la idea de extender dicho periodo a toda la vida laboral.

1.3.3. Las pensiones no contributivas

El caso español contempla igualmente el reconocimiento de pensiones de incapacidad y jubilación a los trabajadores o residentes en España que no han podido completar una mínima carrera de cotización (los 15 años del periodo de carencia) o no hayan cotizado en absoluto. Este es el caso de muchas mujeres que en su día abandonaron sus trabajos para ocuparse de los hijos u optaron por la intermitencia laboral sin haber podido al final reunir un periodo de trabajo suficientemente largo. No obstante, el reconocimiento de este tipo de prestaciones exige también la percepción de ingresos por debajo de unos ciertos límites y la consideración de otras circunstancias personales y familiares. Estas pensiones se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado que realiza las transferencias de crédito pertinentes a la Seguridad Social, pero su reconocimiento y gestión corresponde a las Comunidades Autónomas que tienen transferidos los servicios del IMSERSO. Este organismo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad realiza dichos reconocimiento y gestión directamente para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

1.4. Los esquemas de pensiones privadas en España

Las pensiones privadas existentes en España son complementarias de las de la Seguridad Social o las de Clases Pasivas. Se basan en el método de capitalización individual y, por lo general, son de contribución definida. Pueden ser suscritas a favor de terceros por un promotor o directamente por el titular. Su regulación está a cargo de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones del Ministerio de Economía y Competitividad.

Las aportaciones propias y del promotor, hasta ciertos límites, están exentas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para sus titulares, mientras que las aportaciones de promotores empresariales son deducibles del Impuesto de Sociedades. Las prestaciones pueden retirarse en forma de renta vitalicia o temporal, de capital o mixtas y, con ciertas desgravaciones en función de la modalidad, están sujetas al IRPF.

Las prestaciones de estos esquemas, muy similares a las de las pensiones públicas en su naturaleza, se causan a partir de una cierta edad que suele coincidir con la de jubilación formal del titular o a la ocurrencia de alguna de las contingencias previstas en el contrato correspondiente. Los "derechos consolidados" solo pueden movilizarse en ese momento, aunque hay supuestos bajo los que dicha movilización es posible, como en el caso de enfermedad grave, desempleo de larga duración o necesidades formativas.

Los principales vehículos de pensiones complementarias privadas en España son los Planes de Pensiones y los Planes de Previsión Asegurados.

La presencia de todos estos esquemas es todavía menor en el panorama previsional español, a pesar de que hay más de 11 millones de cuentas de partícipes o asegurados, pues los capitales acumulados (derechos consolidados o reservas técnicas) apenas superan el 11% del PIB, siendo el capital medio de jubilación de unos 10.000 euros. La presencia de estos esquemas en el mundo empresarial es aún más reducida si nos referimos a la cobertura de trabajadores, aunque los capitales de jubilación medios son tres veces superiores a los anteriormente citados para el conjunto de titulares. Pero es su naturaleza complementaria, no sustitutoria, a la Seguridad Social o Clases pasivas, es decir, a las pensiones públicas, lo que hace que su desarrollo se encuentre limitado. Más que el tratamiento fiscal, que no es especialmente desfavorable en comparativa internacional o incluso frente a las pensiones públicas, es la gran extensión del campo previsional que estas ocupan en materia de tasa de sustitución de los salarios o tipos de cotización, lo que impide que las pensiones privadas adquieran en España el protagonismo que tienen en otros países. Las compañías están obligadas a informar regularmente a los titulares de la marcha de los derechos, las inversiones y la rentabilidad de las mismas, de manera individualizada.

1.4.1. Los Planes y Fondos de Pensiones

Los planes de pensiones constituyen el principal esquema de pensiones privadas en España. Hay tres modalidades de los mismos: PP individuales, PP de empleo y PP asociados.

Los PP individuales son promovidos por entidades registradas que actúan también como gestores y/o depositarios de los Fondos de Pensiones en los que se integran los planes. Cada partícipe posee una cuenta individual en la que se van acumulando las aportaciones regulares o extraordinarias que realiza y los rendimientos de los fondos acumulados.

Los PP de empleo son promovidos por las empresas en favor de sus trabajadores y están gestionados/depositados en las entidades registradas a tal efecto antes aludidas. Las aportaciones realizadas por los promotores pueden complementarse con aportaciones de los propios titulares, lo que sucede normalmente cuando los planes se derivan de un convenio colectivo.

Los PP asociados son los promovidos por determinadas asociaciones civiles o profesionales en favor de sus miembros y sus características son muy similares a las de los planes de empleo.

1.4.2. Los Planes de Previsión Asegurados

Los denominados PPAs son esquemas equivalentes a los anteriores, pero basados en la técnica del seguro y ofertados por las compañías del ramo de vida-ahorro a todo tipo de tomadores (que deben ser a la vez asegurados y beneficiarios). Su fiscalidad es idéntica a la de los PP, pero conllevan una rentabilidad asegurada, además de la garantía del principal. Adicionalmente, las compañías pueden ofertar a los tomadores participación en los beneficios extraordinarios que estas obtengan en la gestión de los activos. Los derechos acumulados pueden realizarse antes de la edad de jubilación en los mismos supuestos que los de los PP.

1.4.3. Disfunciones de las pensiones privadas y cambios esperables

Las pensiones privadas, al igual que las públicas, adolecen también de algunas disfunciones que conviene resolver. Estas están fundamentalmente ligadas a las características de los mercados en los que actúan y la naturaleza de los riesgos que cubren, pero la competencia entre las entidades y la exigente regulación a la que están sometidas limita (o puede limitar) de manera relevante dichas disfunciones. Al tratarse de pensiones basadas en el método financiero de la capitalización y la contribución definida, un esquema de este tipo es sostenible por definición, si sus bases técnicas están bien formuladas y la supervisión es la adecuada, de manera que las disfunciones en estos esquemas no suelen proceder de una formulación arbitraria o históricamente inadaptada de las fórmulas de aportación y reconocimiento de prestaciones.

Más bien, las disfunciones proceden de la excesiva carestía de la gestión durante el periodo de acumulación de derechos y del conservadurismo de las hipótesis técnicas para la conversión de capitales en rentas vitalicias durante el periodo de desacumulación.

En el primer caso, puede que haya escasa competencia entre entidades en las comisiones de gestión o que esta competencia no se vea favorecida por la reducida escala del mercado. Típicamente, se observa que las comisiones

de gestión son dos o tres veces más reducidas en países con mercados de pensiones privadas masivos respecto a lo que se da en países en los que estos mercados son muy reducidos, como es el caso del mercado español. Es decir, la reducción de las comisiones, que ya se está dando a instancias de los reguladores, debería producirse adicionalmente a medida que se extiende el mercado.

En el caso de los costes de conversión de los capitales de jubilación en rentas vitalicias, durante el periodo de desacumulación, las disfunciones son de naturaleza técnica y se deben a la naturaleza, en esencia no asegurable, del riesgo de longevidad. Este riesgo es no asegurable ya que no puede hacerse la compensación de riesgos entre individuos, ya que la creciente longevidad beneficia a todos más o menos por igual en detrimento de las compañías de seguros que ofrezcan rentas vitalicias que no tengan en cuenta este hecho. Para cubrirse de este riesgo, las tablas de mortalidad utilizadas a los efectos, normalmente oficiales y validadas por los reguladores, incluyen hipótesis de esperanza de vida necesariamente conservadoras que encarecen las rentas vitalicias derivadas. Dada la opacidad técnica de estos cálculos, el titular/beneficiario tiene dificultades para entender este tipo de productos aunque la comparación de ofertas (renta mensual versus capitales aportados) debería ser inmediata para todos. Es posible, no obstante, que, junto a los elementos de naturaleza técnica que encarecen las pensiones privadas, se mezclen también elementos de (falta de) competencia de mercado que se dejarían traslucir en el comportamiento de los oferentes a la hora de permitir un mayor o menor grado de participación de los rentistas en los beneficios

extraordinarios generados por la gestión de los capitales de los que se derivan las rentas vitalicias.

1.4.4. Integración y portabilidad de las pensiones privadas

Las pensiones privadas son, como se ha señalado, voluntarias y complementarias a las públicas. Los derechos de jubilación y las prestaciones no están, pues, verdaderamente integradas con los de estas últimas. Sí es posible transferir sin coste algunos dichos derechos de un plan a otro, aunque dentro de las mismas categorías (es decir entre PP o entre PPA). Esto garantiza la plena portabilidad de los derechos de pensiones en España. Portabilidad que, con algunos supuestos algo más restrictivos, avanza también rápidamente en el seno de la UE y en el plano internacional. Uno de los problemas que también se está resolviendo poco a poco es que, en el caso de las pensiones de empresa, los titulares no son plenamente dueños de sus derechos (lo que se conoce como *vesting*) hasta pasados unos años.

2. Las pensiones en Portugal

El régimen jurídico del sistema portugués de pensiones consiste en un régimen general obligatorio para todos los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia del sector privado. Existen regímenes especiales de los funcionarios públicos (que cubren a los trabajadores que entraron en el sector público hasta finales del año 2005), policías y militares, el sector financiero y abogados. También hay un sistema voluntario que está abierto a los residentes en Portugal que no están cubiertos por el sistema de seguridad social portuguesa. Los ciudadanos nacionales portugueses que residan o trabajen en el extranjero también pueden inscribirse en este plan.

En Portugal, existen esquemas de pensiones públicas obligatorias, contributivas y no contributivas, y pensiones privadas complementarias o voluntarias. Las primeras cubren a todos los trabajadores por cuenta ajena, propia y a los funcionarios del sector público contratados hasta finales del año 2005. El régimen público de pensiones no contributivas es financiado mediante impuestos y garantiza

prestaciones sujetas a una condición de recursos a las personas mayores de 66 años que no reciban prestaciones adecuadas de otras fuentes.

Las pensiones privadas son, en la mayoría de los casos, complementarias de las atribuidas por los sistemas públicos de pensiones, se basan en el método de capitalización, las contribuciones de los miembros, participantes y beneficiarios son gestionadas por sociedades gestoras de fondos de pensiones o por compañías de seguros del ramo vida. Los planes de pensiones pueden ser de contribución definida, prestación definida, o mixtos, cerrados o de adhesión libre y, por su forma de financiación, pueden ser contributivos o no contributivos.

En el cuadro siguiente se ofrecen detalles generales de los principales esquemas de pensiones existentes en Portugal. En el cuadro se describen las modalidades, cobertura, financiación, algunos indicadores básicos de tipo demográfico y económico-financiero de los diferentes esquemas.

Esquemas de pensiones existentes en la actualidad en Portugal - 2012/2013				
	Pensiones públicas			Pensiones privadas PPP y PPI (*)
	Pensiones de la Seguridad Social	Pensiones del régimen de la protección social convergente	Pensiones no contributivas	
Población cubierta y tipo de prestaciones	<ul style="list-style-type: none"> Obligatoria. Todos los trabajadores por cuenta ajena y propia del sector privado. Pensiones en forma de renta mensual de incapacidad permanente, jubilación, viudedad, orfandad y a favor de familiares. 	<ul style="list-style-type: none"> Obligatoria para los trabajadores contratados antes de 2005 en la Administración Central, Regional y Local y otras entidades públicas. Cubre sólo las contingencias de invalidez, vejez y muerte. 	<ul style="list-style-type: none"> Universal para todos los trabajadores que no hayan cotizado los quince años exigidos por el sistema ordinario y carezcan de recursos. Pensiones en forma de rentas mensuales de jubilación e invalidez. 	<ul style="list-style-type: none"> Voluntaria. Todos los individuos y colectivos (empresas, asociaciones) que deseen suscribir un plan o un seguro. Pensiones de jubilación en forma de renta mensual, capital o mixtas y otras contingencias afines, incluida dependencia.
Financiación y acumulación de derechos	<ul style="list-style-type: none"> Mediante cotizaciones sociales obligatorias pagadas por empleadores y trabajadores. Método de reparto. Fondo de Estabilización Financiera de la Seguridad Social (FEFSS). Derechos acumulables en forma de promesa de pensión futura. 	<ul style="list-style-type: none"> Mediante cotizaciones sociales obligatorias pagadas por empleadores y trabajadores y transferencias del presupuesto del Estado. Método de reparto. Derechos acumulables en forma de promesa de pensión futura. 	<ul style="list-style-type: none"> Mediante impuesto, transferidos del presupuesto del Estado. Derechos efectivos si se cumplen las condiciones de elegibilidad a la ocurrencia de la contingencia. Atribución mediante prueba de ingresos. 	<ul style="list-style-type: none"> Mediante aportaciones de partícipes o promotores. Método de capitalización efectiva. Acumulación de "derechos consolidados" efectivos que dan lugar a prestaciones de contribución definida.
Indicadores básicos	<ul style="list-style-type: none"> 4,0 millones de cotizantes individuales empleados y 0,8 millones de cotizantes desempleados. 2,6 millones de pensiones contributivas. Pensión media de vejez del sistema de 425,00 €/mes (14 pagas). 	<ul style="list-style-type: none"> Existen poco más de 613 mil pensiones del RPSC, siendo cerca de el 532.000 número de funcionarios cotizantes. Pensión media del sistema de 1.343,00 €/mes (14 pagas). 	<ul style="list-style-type: none"> Algo menos de 290 mil beneficiarios de pensiones no contributivas. Pensión media de 257,00 €/mes (14 pagas). 	<ul style="list-style-type: none"> PPP: 167 mil partícipes, 13.840 millones de euros gestionados, 513 millones de euros de prestaciones anuales pagados. PPI: 123 mil partícipes, 631 millones de euros gestionados, 68 millones de euros de beneficios anuales pagados.
Reformas adoptadas recientemente	<ul style="list-style-type: none"> Retraso y aumento anual de la edad de jubilación y aumento del periodo de cómputo de la base reguladora. Modificación en 2014 del Factor de Sostenibilidad y de la fórmula de cálculo de la pensión. 	<ul style="list-style-type: none"> Modificación en 2014 de la fórmula de cálculo de la pensión. La edad de jubilación se retrasará conforme a lo ya establecido para las pensiones de la Seguridad Social. Equiparación progresiva del tipo de contribución a la Seguridad Social. 	<ul style="list-style-type: none"> Retraso y aumento anual de la edad de jubilación según la esperanza media de vida. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento en los planes de contribución definida y disminución en los de prestación definida.

(*) Leyenda. PPP: Planes y Fondos de Pensiones Profesionales; PPI: Planes y Fondos de Pensiones Individuales. Fuente: Elaboración propia

2.1. Los esquemas de pensiones públicas en Portugal

El sistema de pensiones público portugués incluye dos regímenes: uno que cubre a los trabajadores del sector privado y funcionarios públicos registrados desde enero de 2006 (el sistema de la Seguridad Social) y otro que cubre a los trabajadores que entraron en el sector público hasta finales del año 2005 denominado Régimen de Protección Social Convergente (subsistema Caixa Geral de Aposentações, CGA).

2.1.1. Las pensiones de la Seguridad Social

El régimen de pensiones de la Seguridad Social está basado principalmente en el denominado Sistema Previdencial y el Subsistema de Solidaridad de la Seguridad Social. El primero corresponde a los regímenes contributivos, el segundo incluye el régimen no contributivo, el régimen de seguridad social especial para las actividades agrícolas (cerrado a nuevos participantes desde 1986), los regímenes transitorios y otros tratados formalmente como no contributivos. También existe un sistema complementario (público y privado), que comprende el régimen público de capitalización y los regímenes complementarios de iniciativa colectiva (regímenes profesionales complementarios) e individual (casos de planes de ahorro para la jubilación, seguros de vida y capitalización).

El régimen general de la seguridad social ofrece, entre otros, la asignación de la pensión en caso de jubilación, invalidez y muerte (para los sobrevivientes). Los beneficiarios del régimen general son todos los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia en el sector privado, así como sus respectivos cónyuges y ex cónyuges, descendientes y ascendientes que cumplan con ciertos requisitos para la concesión de una pensión de supervivencia. Se incluyen también los beneficiarios del régimen del Seguro Social Voluntario.

Las condiciones de acceso a las prestaciones del sistema previdencial incluyen una serie de requisitos básicos, desde luego la inscripción en el plan y el cumplimiento de la responsabilidad contributiva de los trabajadores y, en su caso, de los respectivos empleadores y beneficiarios en los regímenes de inscripción voluntaria. El sistema previdencial tiene como objetivo garantizar prestaciones con base en el principio de la solidaridad de base profesional.

El subsistema de solidaridad incluye, entre otros, los riesgos de invalidez, vejez y muerte, y la provisión de prestaciones no depende de la inscripción en el sistema de la Seguridad Social o implica el pago de contribuciones, sino que se determinan en función de los recursos del beneficiario y de su hogar.

El Régimen de la Protección Social Convergente (subsistema CGA) cubre a los empleados contratados antes de 2005 en el Gobierno Central, autoridades locales y regionales (comunidades autónomas) y otras entidades públicas que tienen la calidad de funcionarios o personal de administración y reciben salarios o remuneraciones susceptibles, por su naturaleza, del pago de una cotización. Estos trabajadores deben haberse afiliado al esquema antes del 31 de diciembre de 2005 y permanecen cubiertos por este régimen mientras no cesen, de forma permanente, en el ejercicio de sus funciones. Desde el 1 de enero de 2006, los funcionarios al servicio del sector público comenzaron a afiliarse en el Régimen General de la Seguridad Social. La CGA determina y paga las pensiones de jubilación y de supervivencia y otros beneficios inherentes a la condición de pensionista (prestaciones familiares) de dichos funcionarios públicos.

La financiación del sistema de pensiones público portugués sigue esencialmente una lógica de reparto contemporáneo, o "pay-as-you-go". El sistema de seguridad social se basa en varios principios, entre ellos la solidaridad y cohesión intergeneracional. La primera supone, a nivel nacional, la transferencia de recursos entre los ciudadanos, con el fin de permitir a todos la efectiva igualdad de oportunidades y la garantía de ingresos mínimos sociales para los más desfavorecidos (dentro del subsistema previdencial).

En el plano laboral, el sistema incluye mecanismos de redistribución en el ámbito de la protección de la base profesional (subsistema previdencial, mutualización de riesgos profesionales). A nivel intergeneracional, el sistema combina los métodos de financiación por reparto con la capitalización. Este último es el caso de los sistemas complementarios. El principio de la cohesión intergeneracional implica un balance ajustado con la equidad generacional en la gestión de las responsabilidades del sistema.

La financiación del sistema de seguridad social sigue los principios genéricos de *diversificación de las fuentes de financiación* y *adecuación selectiva*. Esto significa que los beneficios del sistema previdencial contributivo se financian por las contribuciones de los empleados y por las contribuciones de los empleadores. Este sistema debe ser esencialmente auto-financiado, teniendo como base una relación directa entre la obligación legal de contribuir y el derecho a percibir las prestaciones. Esta relación no se basa, todavía, en principios actuariales de equidad intra-generacional, siendo un sistema de prestación definida en el sentido convencional.

Las cotizaciones destinadas al pago de las pensiones no están separadas de las cotizaciones destinadas a las demás prestaciones otorgadas por el régimen general de la seguridad social (formación, desempleo, garantías de salarios, etc.). Las cotizaciones no tienen un límite máximo y la tasa de cotización es 34,75% de la nómina (11% pagado por el empleado y 23,75% por el empleador), para los trabajadores por cuenta ajena. Para los trabajadores independientes en general la tasa de cotización es 29,6% de los ingresos.

También está previsto en la ley que parte (de 2 a 4 puntos porcentuales) del porcentaje de las contribuciones de los trabajadores por cuenta ajena al sistema se transfiera anualmente al Fondo de Estabilización Financiera de la Seguridad Social (FEFSS) hasta garantizar la cobertura en

un determinado porcentaje de los gastos previstos por pensiones del sistema. Sin embargo, esta transferencia al FEFSS podría no darse si las tendencias económicas del ejercicio o la situación financiera del sistema de seguridad social no lo permiten, un hecho que se ha verificado en los últimos años. A finales de 2013, el valor acumulado del FEFSS es de aproximadamente 11.600 millones de euros, representando un poco más de 80% del gasto anual en pensiones de la Seguridad Social.

Los beneficios del subsistema de solidaridad se financian con transferencias del Presupuesto del Estado y la asignación de ingresos tributarios. Los gastos de administración del sistema y otros gastos comunes se financian a través de las respectivas fuentes de los sistemas de protección del bienestar social y en proporción a los gastos respectivos.

En el caso de la CGA, un sistema contributivo más débil que el anterior, la diferencia entre las cotizaciones y el gasto en pensiones se financia con transferencias del Presupuesto del Estado. Dado que es un sistema cerrado a nuevos suscriptores, el déficit de autofinanciación tendrá una tendencia creciente en las próximas décadas hasta su total extinción.

La pensión pública contributiva de vejez de la Seguridad Social, tanto para trabajadores por cuenta ajena como para los trabajadores por cuenta propia y otros regímenes especiales (miembros de los órganos estatutarios - directores, gerentes y administradores -, beneficiarios del Seguro Social Voluntario), se atribuye en Portugal bajo el cumplimiento de una serie de requisitos básicos:

- Superación de **un periodo de carencia**. Debe haberse cotizado durante al menos 15 años (consecutivos o no) a la Seguridad Social u otro sistema de protección social que garantice una pensión de jubilación a los trabajadores por cuenta ajena o propia del sector privado para poder tener derecho a una pensión contributiva. En el caso de los beneficiarios del Seguro Social Voluntario, el periodo de carencia es de 144 meses. Si no se completa el periodo de carencia o plazo de garantía, el trabajador puede tener derecho a una pensión de vejez social.
- El trabajador debe haber cumplido la **edad legal/normal de jubilación**, aunque puede jubilarse anticipadamente (con o sin penalización) o con posterioridad (con bonificación de la pensión). La edad legal/normal de jubilación será de 66 años en 2014 y 2015. A partir de 2016, la edad normal de jubilación se incrementará en un número de meses determinado en función de la variación en la esperanza media de vida a los 65 años de edad observada en el segundo y tercer año anterior al momento de la jubilación y se corresponde con la edad normal para acceder a la pensión de jubilación en 2014/2015 más un plus de meses equivalente a una proporción (de dos tercios) del avance de la esperanza de vida entre los años segundo y tercero previos al año en el que se jubila el trabajador¹.

- El trabajador puede jubilarse previamente a la edad normal de jubilación (**jubilación anticipada**) en el caso de desempleo involuntario de larga duración o si pertenece a determinados grupos profesionales (mineros, trabajadores marítimos, pescadores profesionales, controladores aéreos, bailarines, trabajadores portuarios y bordadoras de Madeira).

La edad normal del derecho a la pensión de vejez se mantiene en 65 años para los beneficiarios que están legalmente impedidos de continuar trabajando más allá de esa edad y que han aportado de manera eficaz, al menos en los cinco años naturales inmediatamente anteriores al año de inicio de la pensión.

Para las carreras contributivas largas (por encima de los 40 años de cotizaciones), la edad normal de jubilación sin penalización es menor. En la fecha en que el trabajador alcance la edad de 65 años, la edad normal para acceder a la pensión se reduce en cuatro meses por cada año de cotizaciones por encima de 40 años de carrera contributiva, con la condición de que la edad de jubilación nunca podrá ser inferior a los 65 años de edad.

Excepcionalmente, en la actualidad, la jubilación anticipada no está permitida salvo en las situaciones de desempleo involuntario o de larga duración, para los grupos profesionales anteriormente mencionados o para los individuos incluidos en medidas específicas de protección.

La jubilación anticipada, no obstante, venía siendo posible una vez cumplido el periodo de carencia, pero el trabajador sufría una pérdida acumulativa y permanente de su pensión de un 0,5% por cada mes en que se hubiese anticipado. Esta deducción se acrecienta en el importe que resulte de la aplicación del denominado Factor de Sostenibilidad (o Factor Demográfico), calculado a partir de la relación entre la esperanza de vida media a los 65 años en 2000 y la registrada en el año anterior a la jubilación. El factor de sostenibilidad que se aplicará a las pensiones de vejez causadas en 2014, por ejemplo, es de 0,8766, es decir, una reducción del 12,34%.

La jubilación posterior a la edad legal es también posible y está bonificada en Portugal si el trabajador posee una carrera de cotización de al menos 15 años. La bonificación se cuenta desde el mes en que el beneficiario hubiese tenido derecho a una pensión de haberse jubilado a la edad legal y el mes en que realmente se solicita, con un límite de 70 años. Para calcular el importe de la bonificación, se multiplica el número de meses aludidos por una tasa mensual de bonificación (situada entre el 0,33% y el 1,0%), que depende del número de años de cotización en la fecha en que se inicie la percepción de la pensión.

Las mal llamadas **prejubilaciones** no tienen nada que ver con el sistema de la Seguridad Social y son acuerdos entre las empresas y sus trabajadores en los que generalmente se tienen en cuenta las condiciones establecidas por la Seguridad Social y las del Sistema Público de Empleo a la hora de calcular el paquete de compensación de los

¹ La fórmula concreta es la siguiente:

$$m_n = \sum_{i=2015}^n (\dot{e}_{65,t-2} - \dot{e}_{65,t-3}) \times \frac{2}{3} \times 12$$

en la que m_n es el número de meses que se añaden a la edad legal en 2014/2015, n es el año en el que se jubila el trabajador y e_{65-t} es la esperanza de vida a los 65 años en el año t -i.

trabajadores que se acogen a estos acuerdos con sus empresas.

La pensión se calcula teniendo en cuenta cinco elementos determinantes: una especie de base reguladora denominada "Retribución de Referencia" (RR) de la pensión (retribuciones totales revalorizadas), la carrera de cotización (en número de años), el Factor de Sostenibilidad (FS), penalizaciones o premios por anticipo o retraso de la jubilación y los topes mínimo y máximo de las pensiones:

- **Para los inscritos en la Seguridad Social hasta el 31 de diciembre de 2001**, el valor de la pensión se compone de dos partes, una calculada sobre la base de los 10 mejores años de los últimos 15 años (RR) y otra calculada sobre toda la carrera contributiva, con un máximo de 40 años. El importe de la pensión inicial se calcula como un porcentaje de la Remuneración de Referencia multiplicado por el Factor de Sostenibilidad.
- **Para los inscritos en la Seguridad Social a partir del 1 enero de 2002**, la pensión se calcula sobre toda la carrera contributiva, con un máximo de 40 años (si el trabajador tiene más de 40 años de cotización, se consideran los mejores 40 años):
 - Para los **trabajadores con 20 años o menos de cotizaciones**, la pensión se calcula según la expresión $P = 0,02 \times N \times RR$, en la que: RR: Retribución de Referencia (base reguladora). Con $RR = TR / (N \times 14)$ TR: Remuneración Total Revalorizada de la carrera de cotización N: Número de años de cotización (mínimo 15 y máximo 40) 0,02: El 2%.
 - Para los trabajadores con 21 años o más de cotizaciones, la pensión se calcula según la expresión $P = T \times N \times RR$, en la que T es un porcentaje (en tanto por uno) cuyo valor se sitúa entre 0,02 (el 2,0%) y 0,023 (el 2,3%) por cada año de cotizaciones, en función de una serie de requisitos.
- Desde el 1 de enero de 2008, en el cálculo de la pensión se aplica el factor de sostenibilidad que está en vigor en el año de inicio de la pensión tanto a las pensiones de vejez iniciadas antes de la edad normal de jubilación, como a las pensiones de vejez a la fecha en que se convierta la pensión de invalidez absoluta y relativa de menos de 20 años (la fecha en que se produzca la edad natural para el acceso a la pensión de vejez). Por otra parte, el factor de sostenibilidad no se aplica a las pensiones concedidas en la edad normal para acceder a la pensión de vejez, a quién tiene 65 años de edad y más de 40 años de cotización, a las pensiones de vejez a la fecha en que la pensión de invalidez absoluta se convierte a la de jubilación si se produce que el beneficiario está recibiendo la pensión de invalidez absoluta por más de 20 años antes de ese momento.
- La base de cotización se revaloriza según un índice ponderado resultante del 75% del IPC excluyendo vivienda y el 25% de la evolución media de los ingresos de la seguridad social, siempre que tales cambios sean más altos que el IPC sin vivienda, con un valor máximo del IPC sin vivienda de +0,5 puntos porcentuales.

- Existen **topes mínimo y máximo** en las pensiones, calculados según la carrera contributiva.

La **actualización** de todas las pensiones contributivas (inferiores a 12 veces el Índice de Apoyo Social - IAS) de la Seguridad Social y del Régimen de Protección Social Convergente (RPSC, vid infra) se efectúa teniendo en cuenta el crecimiento real del PIB, la inflación (IPC) y el montante mensual de la prestación, existiendo un total de nueve escenarios posibles. Si bien, en el pasado, las reglas de cálculo de la Seguridad Social y del RPSC eran diferentes, desde 1993 se ha iniciado un proceso de convergencia de las reglas entre los dos regímenes pendiente todavía de su plena equiparación.

2.1.2. El Régimen de Protección Social Convergente (RPSC)

El Régimen de Protección Social Convergente es un esquema público de pensiones ya cerrado a la entrada de nuevos cotizantes que sólo cubre a los funcionarios de la administración pública ya pensionistas y a los activos existentes hasta el 31 de diciembre de 2005. Es gestionado por una entidad pública denominada Caixa Geral de Aposentações (CGA) que además de las pensiones gestiona otras prestaciones propias del mutualismo administrativo (vid infra).

Entre los participantes en el sistema se incluyen los funcionarios y agentes (administrativos, civiles y militares) de la Administración General del Estado, Autonómica y Local. El plan de pensiones abarca igualmente a los cuerpos de magistrados, profesores de la enseñanza privada y cooperativa, y los trabajadores de algunas empresas y sociedades anónimas con capital público (las antiguas empresas públicas).

El Régimen existe desde 1929 y se creó históricamente para pagar las pensiones de jubilación a todos los funcionarios públicos y las pensiones de las fuerzas armadas y de la Guardia Nacional. Cinco años más tarde, en 1934, fue creado el Montepío de los Servidores del Estado (MSE) que pagaba pensiones de supervivencia a los herederos de los funcionarios. En conjunto, la CGA y el MSE formaron la Caixa Nacional de Previdência (CNP), una institución adjunta a Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência (CGD), hoy un banco público. En 1993, la CGA absorbió el MSE y se hizo administrativa y financieramente independiente de la CGD, siendo actualmente dirigida por el Ministerio de Hacienda.

Además de las pensiones de jubilación, discapacidad y prestaciones de supervivencia, la CGA abona hoy pensiones de naturaleza especial (que no tiene su origen en las cotizaciones), como son las denominadas "pensiones de sangre", pensiones por servicios excepcionales prestados al país, las pensiones de los ex-prisioneros de guerra, pensiones por méritos excepcionales en defensa de la libertad y la democracia, pensiones obtenidas por condecoraciones, subvenciones vitalicias (abonadas a ciertos cargos políticos), entre otras.

El plan de pensiones de la CGA es un sistema público, creado, gestionado y garantizado financieramente por el Estado, que tiene por objeto garantizar beneficios sustitutivos de los ingresos en las contingencias de vejez, muerte y discapacidad. Las prestaciones referidas a las restantes contingencias (enfermedad, maternidad, paternidad y adopción, desempleo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) son soportadas directamente por las administraciones empleadoras. El derecho a las prestaciones correspondientes a estas últimas contingencias no está financiado por cotizaciones. Las cotizaciones no tienen un límite máximo (al estar los salarios de cotización liberados de topes máximos, correspondiéndose con los salarios efectivos) y a partir de 2014 la tasa de cotización es del 34,75% de los ingresos (11% pagado por el empleado y 23,75% por el empleador).

El RPSC es un régimen contributivo, es decir, las aportaciones de los trabajadores y sus empleadores deberían, en principio, ser suficientes para financiar el sistema. En realidad, el sistema es claramente deficitario, una vez que el nivel de autofinanciación es inferior al 50%, un problema agravado por el cierre del sistema a nuevos cotizantes desde finales de 2005. Como los ingresos no son suficientes para garantizar el pago de los gastos por pensiones, es necesario recurrir a fuentes externas de financiación para el régimen, que en el caso del RPSC han ido sistemáticamente a través de la utilización creciente de transferencias anuales del Presupuesto del Estado, es decir, los ingresos fiscales generales.

Las pensiones concedidas por el RPSC son, en términos generales, del mismo tipo que las de la seguridad social. Las condiciones de elegibilidad han convergido en los últimos años y son hoy similares en términos de periodo de carencia, determinación de la base reguladora, edad de jubilación, carrera de cotización, fórmula de cálculo de las pensiones y mecanismo de revalorización anual de pensiones. Las condiciones de acceso a las prestaciones del régimen incluyen una serie de requisitos básicos, desde luego la pertenencia al régimen como trabajador y el cumplimiento de la responsabilidad contributiva de los trabajadores y, en su caso, de los respectivos empleadores.

Las pensiones pagadas por el RPSC son, en promedio, superiores a las pagadas por la Seguridad Social, reflejando el hecho de que los participantes en este régimen tienen mayores carreras de cotización y la administración pública, históricamente, y tienen una mayor concentración de personal cualificado con salarios de cotización más altos.

2.1.3. Integración y portabilidad de las pensiones públicas

Los esquemas de pensiones públicas existentes en Portugal, sean de la Seguridad Social o del Régimen de Protección Social Convergente están mutuamente reconocidas en cada uno de los regímenes y/o esquemas, en el sentido de que en el momento de la jubilación en uno u otro régimen o esquema se realiza el "cómputo recíproco" de los periodos de cotización realizados en cada

esquema o régimen y se totalizan con las equivalencias correspondientes para que no haya merma de los derechos de pensiones que puedan corresponder a los trabajadores independientemente del régimen o esquema al que hayan cotizado.

Los trabajadores podrán, en conformidad con la ley que ha creado el «régimen de pensiones unificado», beneficiarse de la acumulación de los periodos de seguro registrados en ambos regímenes, a los efectos de la asignación de una pensión única.

La pensión unificada ofrece al trabajador que durante su vida laboral haya cotizado a los dos regímenes públicos de pensiones el poder elegir una sola pensión, siempre que cumpla las condiciones en el último régimen en el que se cotiza, pero teniendo en cuenta todo el tiempo cotizado a los dos regímenes. La utilización de esta facultad es opcional. La existencia del tiempo de superposición en los dos sistemas de protección social no se opone a la concesión de la tarjeta unificada, pero este periodo se cuenta sólo una vez en el recuento general de toda la carrera.

Cada sistema calcula una parte que corresponde a la pensión contributiva de tiempo correspondiente en conformidad con sus respectivas normas, incluyendo el tiempo en que haya ocurrido la superposición de cotizaciones, pero la pensión unificada se deriva de una fórmula de cálculo propia, donde el importe final puede resultar mayor que la suma de las dos pensiones correspondientes a cada régimen de cotización. La cuantía de la pensión unificada nunca puede ser inferior a la suma de las partes. Se asegura así que las cotizaciones a los sistemas públicos de pensiones quedan mutuamente reconocidas e incorporadas, con los factores de conversión pertinentes para garantizar homogeneidad de trato.

Además, Portugal tiene firmados una multitud de convenios bilaterales de Seguridad Social, aparte del convenio multilateral vigente en el seno de la Unión Europea, para realizar la "totalización" de los periodos de cotización efectuados en diferentes países de la UE que se tendrán en cuenta para el cálculo de la pensión sea cual sea el país en el que esta se causa en su momento.

Los cotizantes que hubieran prestado servicio en las entidades comunitarias europeas - como funcionarios o agentes temporales - pueden solicitar una transferencia de sus derechos consolidados, o los equivalentes actuariales de los derechos de pensión adquiridos en el régimen público en Portugal, al régimen de pensiones de la institución comunitaria a la que pertenecen. Del mismo modo, los funcionarios comunitarios podrán solicitar la transferencia del equivalente actuarial de los derechos de pensión adquiridos en estos regímenes a los regímenes portugueses en los que finalmente soliciten su pensión.

En este sentido, los derechos de pensión son plenamente portables entre los diferentes países acogidos al marco correspondiente.

2.1.4. Los esquemas de pensiones públicas no contributivas en Portugal

El régimen público de pensiones no contributivas es financiado mediante impuestos y garantiza prestaciones a las personas mayores de 66 años con la condición de que no reciban prestaciones adecuadas de otras fuentes.

El régimen es de naturaleza solidaria y garantiza pensiones de vejez, discapacidad, viudedad, complementos por dependencia y suplementos por cónyuge a cargo, entre otros. Las prestaciones se atribuyen a los beneficiarios que no están cubiertos por ningún sistema de protección social obligatoria o no han podido completar una carrera mínima de cotización (los 15 años del periodo de carencia) o la pensión que reciben es inferior a la pensión mensual social.

Debido a los períodos de seguro cortos y, además, los bajos salarios de referencia, las pensiones del régimen general son a veces inferiores al mínimo, lo que da lugar a un significativo grupo de pensionistas que reciben la pensión mínima (en 2012, alrededor del 40% de los pensionistas del régimen contributivo reciben la pensión mínima correspondiente).

Con el fin de reducir la pobreza entre las personas mayores, se introdujo el "complemento solidario para personas mayores", basado en un test de ingresos. Otros beneficios no contributivos para los ancianos también están disponibles, en particular, la prestación de asistencia sanitaria y de largo plazo y la vivienda.

La pensión social de incapacidad se destina a proteger, en caso de incapacidad laboral permanente, a los beneficiarios que no están cubiertos por ningún sistema de protección social obligatoria o no han podido completar una carrera mínima de cotización. Si la situación de discapacidad, certificada por el Subcomité Permanente de Discapacidad, ha sido provocada por ciertas patologías (la paramyloidosis, la enfermedad de Machado-Joseph (MJD), el virus del SIDA, esclerosis múltiple, enfermedad oncológica, la esclerosis lateral amiotrófica, la enfermedad de Parkinson o la enfermedad de Alzheimer), el importe mensual de la pensión resulta incrementado.

La pensión de viudedad es un apoyo mensual que se paga a la viuda o el viudo del beneficiario de una pensión social. El suplemento por dependencia es un apoyo mensual concedido (juntamente con la pensión) a los pensionistas que se encuentren en una situación de dependencia y con necesidad de ayuda externa para satisfacer las necesidades básicas de la vida diaria. El régimen abona otras prestaciones como los pagos suplementarios a los veteranos de guerra que reciban una pensión social.

2.2. Los esquemas de pensiones privadas en Portugal

Las pensiones privadas existentes en Portugal son, en la mayoría de los casos, complementarias de las otorgadas por los sistemas públicos de pensiones, se basan en el método de capitalización efectiva, las contribuciones de los miembros, participantes y beneficiarios son gestionadas por sociedades gestoras de fondos de pensiones o por compañías de seguros del ramo vida.

Los planes de pensiones pueden ser de contribución definida, prestación definida, o mixtos, cerrados o de adhesión libre y, en cuanto a la forma de financiación, pueden ser contributivos o no contributivos. Su regulación está a cargo del Instituto de Seguros de Portugal (ISP).

Las aportaciones de los trabajadores participantes y del promotor del fondo de pensiones, hasta ciertos límites, están exentas del Impuesto sobre los Rendimientos de las Personas Singulares (IRS, equivalente al IRPF español). Las aportaciones de los promotores empresariales son deducibles del Impuesto sobre los Rendimientos de las Personas Colectivas (IRC, equivalente al IS español). Las prestaciones pueden retirarse en forma de renta vitalicia, de capital o mixtas y, con ciertas desgravaciones en función de la modalidad, están sujetas al IRS, con la condición de que (en el caso de los fondos de pensiones) al menos dos tercios de los capitales acumulados deben transformar en pagos en forma de renta.

La estructura de los sistemas privados de pensiones en Portugal, en términos de vehículos, incluye planes voluntarios de tipo profesional (Fondos de Pensiones cerrados, Fondos de Pensiones abiertos y Seguros de Grupo), planes individuales voluntarios (Fondos de Pensiones Abiertos, Planes de Ahorro para el Retiro - PPR), planes de ahorro para inversión en el mercado de valores y seguros individuales.

El mercado de los planes de pensiones de empresa en Portugal es relativamente pequeño, como resultado del "generoso" sistema de pensiones público que, como en España, domina el panorama de la previsión social. Sin embargo, las recientes reformas al sistema de pensiones público reducirán significativamente las prestaciones (en término de tasa de sustitución de los salarios), por lo que se espera que las pensiones de empresa asuman cada vez más importancia.

Los fondos de pensiones profesionales (PPP) se basan en fondos abiertos y cerrados y por medio de seguro directo. Los fondos de pensiones cerrados pueden crearse a iniciativa de una empresa, grupos de empresas, grupos de asociaciones sociales o profesionales, o por acuerdo entre las asociaciones de empleadores y los sindicatos. No hay pensiones de funcionarios empleados públicos instrumentados mediante planes de pensiones de empresa.

Los planes de pensiones pueden ser de prestación definida, de aportación definida, o mixtos. El número de planes de contribución definida ya coincide con el número de planes de prestación definida existentes, habiendo sido mucho más representativos en el pasado, lo que refleja la

tendencia hacia los planes de aportación definida. Sin embargo, cerca del 98% de los activos siguen perteneciendo a los planes de prestación definida, pues en ellos se concentran los derechos históricos de los trabajadores acogidos a los planes de pensiones.

Los planes de prestación definida típicos se basan en los ingresos finales, mientras que las tasas de acumulación típicas están en torno al 2% por año para los planes que se integran con la seguridad social, y el 0,5% por año para los planes no integrados. Los beneficios generalmente se acumulan durante 40 años y se pagan en el momento en que los miembros tengan derecho a las pensiones de los sistemas públicos de pensiones, determinando un monto final conjunto (en el caso de los planes integrados). Las contribuciones del empleador a planes de aportación definida son por lo general de alrededor del 3% del sueldo. Las cotizaciones de los empleados dependen de las normas del plan, pero en muchos casos, los empleados no contribuyen. En 2012 alrededor del 3% de la población activa estaba cubierta por fondos de pensiones profesionales.

Los planes de pensiones individuales (PPI) toman una de las siguientes tres formas:

1. Planes de pensiones abiertos (adquisición individual de cuotas de planes de pensiones abiertos);
2. Contratos de seguro de jubilación: son contratos colectivos de seguros en los que los individuos hacen contribuciones a cambio de tener derecho a las prestaciones correspondientes cobradas al alcanzar la edad de jubilación;
3. Planes de Ahorro Pensión (Planos de Poupança Reforma - PPR), que pueden ser financiados por tres vehículos diferentes de financiación (fondos de pensiones, contratos de seguros o fondos de inversión), y Planes de Ahorro en Acciones (Planos de Poupança em Acções - PPA), que pueden ser financiados por dos vehículos diferentes de financiación (fondos de inversión y fondos de pensiones).

2.2.1. Los Planes de Ahorro Pensión (PPR)

Los Planes de Ahorro Pensión (PPR) son instrumentos creados con el objetivo de fomentar el ahorro a medio y largo plazo para satisfacer las necesidades financieras de la situación de jubilación. Fueron creados en 1989 para fomentar el ahorro y garantizar un complemento de pensión a los suscriptores. Durante mucho tiempo, fueron especialmente atractivos por los beneficios fiscales que ofrecían.

Los PPR consisten en certificados nominativos de un fondo de ahorro para la jubilación que puede tomar la forma de un fondo de inversión, un fondo de pensiones o un seguro de vida.

Por lo tanto, el PPR puede comercializarse bajo tres formas diferentes: contrato de seguro de vida, fondos de inversión y fondos de pensiones. En el caso particular de los PPR comercializados como contratos de seguro de vida, tenemos que distinguir entre los seguros vinculados a fondos de inversión y los seguros ligados a fondos de pensiones.

A pesar de compartir un régimen, una denominación y un objetivo comunes, el PPR puede tener características diferentes, en particular en términos de garantías de rentabilidad y de su perfil de riesgo.

En cuanto a las características que tienen los PPR, estos pueden ser administrados por tres categorías de entidades: compañías aseguradoras, Sociedades Gestoras de Fondos de Pensiones y Fondos de Inversión.

Los reembolsos sólo pueden hacerse dentro de las siguientes situaciones: (i) a partir de los 60 años de edad y (ii) a la edad de jubilación (personas a las que se les han asignado las pensiones de vejez de cualquier sistema de protección social). Hay algunas situaciones especiales en las que los reembolsos pueden ocurrir sin incurrir en sanciones fiscales. Son los casos en los que el participante o cualquier miembro de su hogar experimenten el desempleo de larga duración, en caso de enfermedad grave, en caso de incapacidad permanente para el trabajo o en caso de fallecimiento (a favor de sus supervivientes).

2.2.2. Los Planes de Ahorro en Acciones (PPA)

Los Planes de Ahorro de Acciones (PPA) son planes de ahorro individual con la forma jurídica de un fondo de inversión o un fondo de pensiones. A los inversores se les asignan participaciones unitarias en el plan, que no son transferibles, salvo en caso de fallecimiento.

El PPA sólo puede ser suscrito por los individuos. Cada persona sólo puede firmar un PPA y el valor total de las aportaciones no podrá exceder un determinado importe anual. Cada PPA tiene una duración mínima de seis años, renovable una sola vez, a petición del titular, por un período no superior a tres años.

Los PPA permitían hasta el año fiscal 2004 la obtención de beneficios fiscales, en particular la reducción del valor del IRS en un porcentaje de la cantidad invertida. Este beneficio ha desaparecido, pero las condiciones de consolidación y amortización de los planes suscritos hasta el año 2004 se mantienen. Para los fondos en los que se integran, las rentas generadas por los PPA que se constituyen y funcionan conforme a la legislación establecida están exentas del pago de impuestos.

3. Análisis comparado

Una vez vistos con cierto detalle los principales elementos que configuran los sistemas de pensiones (en sentido amplio) en España y Portugal, un análisis comparado somero indica que son muchas más las similitudes entre los dos países que las diferencias. Algo natural dada la raíz histórica del esquema principal en los dos países: la Seguridad Social (véase algo más de detalle histórico en la sección siguiente). El alcance cuantitativo de los diferentes esquemas existentes es similar (teniendo en cuenta la escala de cada país), el esquema dominante en ambos casos es el de las pensiones públicas contributivas de la Seguridad Social para trabajadores por cuenta propia y ajena del sector privado y asalariados (no funcionarios) del sector público. La falta de sostenibilidad de estos regímenes ante el aumento de la longevidad y el descenso de la natalidad también es una característica común. Así como lo viene siendo la introducción de reformas sustantivas muy similares en los últimos años para asegurar la sostenibilidad. Estas reformas, sin embargo, pueden comprometer la suficiencia de las pensiones públicas en este contexto demográfico. Y, finalmente, el escaso desarrollo todavía de los esquemas privados de pensiones es otro rasgo común en ambos países, lo cual tiene implicaciones para compensar unas pensiones públicas cuyas tasas de sustitución (de los salarios) ya no serán tan buenas en el futuro como en la actualidad. Vayamos por partes.

3.1. Dominancia de los esquemas de pensiones públicas contributivas

Las pensiones públicas contributivas en ambos países, ya se ha dicho, son predominantes en el panorama general. Una particularidad compartida es que los esquemas de pensiones de los funcionarios (no pertenecientes a la Seguridad Social) se encuentran cerrados en ambos países. En Portugal, desde enero de 2005, ya no pueden entrar los nuevos funcionarios al esquema existente, mientras que este cierre del esquema se ha producido en España en enero de 2011. Ello quiere decir que los trabajadores actualmente cotizantes pasaran a la jubilación sin que nuevos efectivos engrosen las cohortes de cotizantes y, poco a poco, el esquema correspondiente se extinguirá. La principal implicación de esta dinámica es que los esquemas de funcionarios acumularán déficits crecientes hasta su total extinción. Estos déficits, por la dinámica histórica de financiación de los esquemas en cuestión, serán financiados por los presupuestos generales del estado en ambos países.

En este contexto de cierre y progresiva extinción de los esquemas del mutualismo administrativo, las pensiones públicas contributivas en ambos países pasarán con el tiempo a estar constituidas únicamente por las pensiones del esquema de Seguridad Social.

La dominancia de las pensiones públicas en ambos países, se refleja también en las elevadas tasas de sustitución que las pensiones recién causadas todavía ofrecen respecto al último salario. La OCDE estima que se sitúan alrededor del 80% y son de las más elevadas de Europa.

Con semejantes tasas de sustitución no cabe extrañarse de que se den diversos fenómenos problemáticos, con motivo de la estabilización financiera a medio y largo plazo de los esquemas, constatados tanto en España como en Portugal: (i) la elevada "generosidad" que tal tasa de sustitución entraña implica que el balance de ingresos y gastos del esquema sea deficitario ya en la actualidad y que, independientemente del sistema de reparto que lo instrumenta, por el mero hecho de ser de prestación definida, se vea agravado a medida que aumenta la esperanza de vida de los trabajadores que se van incorporando al mismo y (ii) la estabilización financiera de los esquemas sometidos a este proceso requiere acciones decididas que afecten a esta elevada tasa de sustitución (acompañadas del retraso de la edad de jubilación) y a la actualización periódica de las pensiones a lo largo del ciclo vital de los jubilados.

3.2. La sostenibilidad de las pensiones públicas y las reformas adoptadas en los dos países

Tanto en España como en Portugal, en los últimos años, se han abordado reformas muy relevantes en esta materia. Más allá de la convergencia de esquemas públicos antes mencionada, las actuaciones, más tempranas en Portugal que en España, de hecho, han ido en dos direcciones:

- La intervención sobre las condiciones de elegibilidad para el reconocimiento de una pensión de jubilación, que ha consistido básicamente en el retraso progresivo de la edad de jubilación hasta los 67 años a partir de 2013/2014 y el aumento del número de años utilizados para el cómputo del "salario pensionable" o base reguladora de la pensión. Adicionalmente, se ha aumentado la duración de la carrera de cotización exigida para recibir la pensión plena y se han trasladado similares términos al reconocimiento de la jubilación anticipada. En materia de determinación de la nueva edad legal de jubilación hay diferencias de cierta entidad entre los dos países. Mientras que en Portugal se ha optado por dejar la nueva edad legal abierta en función de los desarrollos de la longevidad, en España se ha fijado dicho límite en los 67 años a alcanzar en 2027.
- La intervención sobre los criterios de actualización periódica de las pensiones, que ha venido acompañada de una modificación de la fórmula que determina la primera pensión en función de la evolución de la

esperanza de vida, ajustándola a la baja en la medida en que dicho indicador demográfico aumenta. La actualización periódica de las pensiones se realizará en lo sucesivo en ambos países no con arreglo a la evolución del IPC, como hasta hace poco, sino teniendo en cuenta el avance del número de pensiones, el hecho de que las nuevas pensiones son mayores que las que causan baja en el esquema por fallecimiento de sus titulares y el balance de gastos e ingresos del esquema.

Estas reformas son claramente susceptibles de lograr la plena sostenibilidad financiera de los esquemas público de reparto, si bien, las cláusulas suelo adoptadas para evitar un descenso del valor nominal de las pensiones, restan gran potencial a los mecanismos de estabilización automáticos inscritos en estas reformas. Ello quiere decir que la virtualidad de la sostenibilidad radica ahora en que la inflación sea suficientemente más elevada de los que dictan las cláusulas suelo de revalorización mencionadas. Este nuevo mecanismo, de hecho, oculta en alguna medida la reducción (absoluta o relativa, en poder adquisitivo) que las pensiones deben de sufrir para hacer sostenible al sistema en el contexto de creciente longevidad e insuficiente base de afiliados que caracteriza a las décadas venideras. Así pues, la sostenibilidad de las pensiones públicas, de reparto y prestación definida es una opción (ineludible, sin embargo) que pone en cuestión la suficiencia de las pensiones en los dos países ibéricos.

3.3. La suficiencia de las pensiones y el papel de las pensiones privadas

Este dilema o "trade-off" no tiene una solución que no pase por la intensificación del esfuerzo contributivo o de ahorro previsional por parte de la sociedad. La creciente longevidad es una gran noticia que, no obstante, impone un coste a la sociedad. Las quejas por el hecho de que las pensiones anuales se reduzcan (al menos en poder adquisitivo) deben compensarse por la consideración de que esas (menores) pensiones anuales se percibirán durante cada vez más años. Todo el mundo debe entender que no es posible trabajar cada vez menos años (o hacer cada vez menor esfuerzo contributivo) y disfrutar de pensiones cada vez mayores durante cada vez más años. No hay contabilidad generacional o creativa que soporte esta incoherencia. De hecho, con las fórmulas actuales, el "paquete de pensiones" del ciclo de jubilación seguirá creciendo para el individuo representativo de cada generación sucesiva. Esta noción de "riqueza de pensiones" debería sustituir al concepto más estrecho de pensión anual o mensual en sociedades dominadas por una longevidad creciente, como es el caso de las de España y Portugal.

En este contexto crítico para la suficiencia de las pensiones, que sí se declina necesariamente cada mes y cada año para cualquier pensionista, más que en términos de "pensión total" de ciclo vital, arrecia en ambos países el debate sobre el papel que deben desempeñar las pensiones privadas. La descripción de los esquemas

privados existentes muestra vívidamente una serie de rasgos sobre cuya base, en la actualidad, es impensable que pueda concebirse un complemento en pie de igualdad de las pensiones privadas.

En efecto, a diferencia de lo que sucede en las economías anglosajonas y otros modelos avanzados, en nuestros dos países ibéricos, las pensiones privadas, sean los planes y fondos de pensiones o los seguros de ahorro para la jubilación, están muy escasamente representadas en la actualidad. Es cierto que, como se ha visto en los cuadros generales, millones de partícipes en cada país detentan una o varias cuentas de este tipo, pero los capitales medios acumulados en las mismas son muy insuficientes.

Esta paradoja de millones de partícipes pero cuentas insignificantes (debido a muy bajas aportaciones mensuales o anuales) es compartida y se debe, sin duda a la preponderante presencia de la Seguridad Social en la cobertura de las necesidades de pensión con tasas de sustitución del 80% del último salario. Acompañado esto, además, de tipos de cotización por encima del 30% del salario efectivo (topado a un máximo en el caso español) hace que no quede margen para una presencia significativa de las pensiones privadas.

El desarrollo hasta el presente de las pensiones privadas en España y Portugal responde principalmente a dos causas bien identificadas y que no servirán para seguir impulsando a la industria en el futuro:

- La externalización de los compromisos internos de pensiones de los grandes monopolios estatales privatizados y de las entidades del sector financiero que, en el pasado, se financiaban contra la cuenta de resultados de estos grupos y/o estaban escasamente provisionados. Esta externalización ha obligado a las nuevas entidades sucesoras de aquéllas a dotar los fondos oportunos y a segregar la gestión y el riesgo en entidades calificadas para ello. Es en este segmento de la industria de las pensiones en el que los capitales medios de jubilación acumulados son más elevados y capaces de soportar el pago de pensiones mensuales vitalicias de unos pocos cientos de euros. Estos esquemas se denominan, en general, "planes o seguros de pensiones de empleo" y debe decirse que han encontrado un techo natural en la actualidad debido al excesivo coste laboral que ya representan para las empresas las cotizaciones a la Seguridad Social, como se comentaba.
- El favorable tratamiento fiscal de las aportaciones y rendimientos de capital de estos vehículos, que ha llevado a millones de partícipes individuales a suscribir estos productos con objeto de optimizar su factura fiscal. Las aportaciones a los mismos son reducidas y los capitales medios en la actualidad apenas permitirían obtener pensiones mensuales vitalicias de unas decenas de euros a cada partícipe o asegurado. De nuevo, la elevada tasa de sustitución de las pensiones públicas lleva a estos partícipes o asegurados a no desear ir más allá en su ahorro previsional, a pesar del tratamiento fiscal atractivo (limitado a aportaciones máximas en el año, no obstante).

En definitiva, la extensión de la cobertura de las pensiones privadas debe venir de la mano de un repliegue de las pensiones públicas. Lejos de desear que este repliegue ocurra en detrimento de los trabajadores y pensionistas, lo

cierto es que la sostenibilidad de los esquemas públicos contributivos obligará a que poco a poco se abra dicho margen para la generalización de las pensiones privadas.

Por fin, la respuesta de la industria de las pensiones en España y Portugal ante este escenario solo puede ser la que históricamente se ha dado en los casos más avanzados del mundo en los que las pensiones privadas y públicas coexisten en pie de igualdad para proporcionar a los trabajadores pensiones suficientes, eficientes (baratas) y sostenibles: la sana competencia entre las entidades y el despliegue de una oferta de productos para el ahorro previsional a largo plazo que sea robusta y ofrezca valor a los suscriptores de los mismos y sus beneficiarios.

4. Conclusiones

España y Portugal comparten una misma lógica de previsión social desde hace un siglo. Sus respectivos sistemas de protección de los trabajadores y sus familias frente a la vejez, la enfermedad y el fallecimiento surgen del movimiento de la Europa continental que dio lugar a los regímenes históricos del seguro obrero en Alemania (Prusia, en realidad), Bélgica o Francia, todos ellos elaborados a partir del tronco común del modelo Bismarckiano de aseguramiento profesional obligatorio de 1882.

En posteriores décadas, fue configurándose en todos los países europeos desarrollados el sistema de Seguridad Social bajo el que todavía subsisten los actuales esquemas públicos de pensiones contributivas para trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena. España y Portugal adoptaron a principios del S. XX normativas tan avanzadas como las de la Europa central, si bien no dispusieron del nivel de desarrollo económico ni, por tanto, de los recursos necesarios para instrumentar plenamente las garantías ofrecidas por dichas normativas, además de que tampoco eran verdaderas economías industrializadas.

En la actualidad, puede decirse que, con las naturales variantes, el panorama de las pensiones en ambos Estados ibéricos es muy similar y, de hecho, convergente caracterizado por los siguientes rasgos:

- En los dos países subsiste un esquema público de pensiones contributivas basadas en el método de reparto que es dominante en el panorama de las pensiones en los respectivos países, en el sentido de que ofrece pensiones de jubilación (además de la cobertura de contingencias afines) muy cercanas al salario previo.
- Junto a las pensiones públicas de la Seguridad Social (trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia del sector privado), se encuentra un esquema de pensiones públicas para los funcionarios de la administración pública sustitutivo de la Seguridad Social. Ambos esquemas, en cada país, tienden a la convergencia en sus reglas de elegibilidad (menos en sus reglas de cotizaciones) y sus niveles de prestaciones.

Por su parte, las autoridades fiscales y regulatorias deben hacer bien su papel. Las primeras, asegurándose de que la industria es solvente y eficiente. A veces el exceso de regulación lastra la eficiencia de los productos, pero la competencia entre entidades la acentúa al reducir los costes de gestión. Las segundas deben tratar a la industria de las pensiones con la mejor fiscalidad posible, no peor que la que soportan las cotizaciones y las pensiones públicas y, desde luego, mejor de la que soportan los productos de ahorro no previsional.

- Además de las pensiones públicas contributivas, en ambos países existen esquemas de pensiones públicas no contributivas o de solidaridad para trabajadores que no hayan podido cotizar lo suficiente u otras personas que carezcan de recursos y caigan en las contingencias de incapacidad o vejez.
- Además de las pensiones públicas (contributivas o no), en ambos países se encuentran en pleno desarrollo, aunque sin llegar a las cotas de los esquemas públicos, las pensiones privadas, de capitalización y contribución definida en su mayoría. Hay dos tipos básicos de esquemas de pensiones privadas, dentro de una amplia variedad de vehículos de ahorro previdencial a largo plazo: (i) los planes y fondos de pensiones y (ii) los planes de pensiones asegurados. Salvo por la naturaleza de la técnica financiera (que en ambos casos exige la constitución de reservas al 100% de los compromisos existentes en cada momento), estos dos esquemas son muy similares, especialmente en lo que se refiere al tratamiento fiscal de aportaciones y prestaciones del que se benefician y en el que radica su principal atractivo.

El análisis comparado, revela también que en los dos países se vienen acometiendo importantes reformas en los últimos años para hacer sostenibles financieramente los esquemas de pensiones públicas contributivas, y más atractivos los esquemas complementarios de pensiones privadas. En lo que se refiere a la sostenibilidad de las pensiones públicas, en ambos países se ha introducido recientemente un llamado Factor de Sostenibilidad que ajusta la pensión recién causada a la baja, y/o la edad de jubilación legal al alza, a medida que avanza la esperanza de vida. Por otra parte, se han adoptado también fórmulas de actualización anual de todas las pensiones existentes en cada momento en función de la salud económica del sistema y el avance de sus ratios demográficas y de prestaciones. Las pensiones privadas, por su parte, difícilmente podrán cubrir el gap de suficiencia, que ineludiblemente abrirá la batalla por la sostenibilidad de las pensiones privadas, si no cambian a mejor las condiciones de mercado, coste y rentabilidad de sus productos. En la actualidad, en efecto, los esquemas privados son complementarios pero en un futuro no muy lejano, en los dos países ibéricos y en muchos otros más, las pensiones

privadas caminarán en pie de igualdad para proporcionar a la mayoría de los trabajadores rentas de jubilación complementarias que les permitan llevar una vida digna a la altura de sus experiencias pasadas de ingresos. Para ello es necesario que la industria de las pensiones en ambos países avance en términos de mayor participación en el mercado, menores costes para los partícipes o asegurados durante el proceso de acumulación de los capitales de jubilación y mayores retornos durante los procesos de

transformación de dichos capitales en rentas de jubilación. Ello se logrará mediante una industria eficiente, con economías de escala y competitiva que logre entender las necesidades de los trabajadores y pensionistas y que pueda operar a través de sus vehículos promotores del ahorro previsional a largo plazo con un tratamiento fiscal nunca peor que el de cualquier otro instrumento financiero.

