

La sostenibilidad integral de las pensiones: un análisis cuantitativo¹

Comprehensive sustainability of pensions: a quantitative analysis

DANIEL PÉREZ DEL PRADO

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Carlos III de Madrid

 <https://orcid.org/0000-0001-7106-6769>

Cita sugerida: PÉREZ DEL PRADO, D. "La sostenibilidad integral de las pensiones: un análisis cuantitativo". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 30 (2022): 271-292.

Resumen

El presente estudio realiza un análisis cuantitativo acerca de la sostenibilidad integral de las pensiones, esto es, incluyendo no solamente la perspectiva financiera sino también la social, entendida como su adecuación y suficiencia. Para ello, se parte de la situación actual en que se encuentran las pensiones tras la crisis económica derivada de la pandemia para, a continuación, abordar los compromisos que en materia de pensiones ha adquirido España con la Unión Europea y analizar el impacto que han tenido la materialización de esos compromisos en las reformas aprobadas a lo largo de 2021. El estudio se cierra con unas breves reflexiones finales a modo de conclusiones.

Abstract

This study carries out a quantitative analysis of the overall sustainability of pensions, i.e., including not only the financial perspective but also the social perspective, understood as their adequacy and sufficiency. To do so, we start with the current pension situation after the economic crisis derived from the pandemic and then go on to address the pension commitments Spain has made to the European Union and analyse the impact of the materialisation of these commitments in the reforms approved over the course of 2021. The study closes with some brief final reflections in the form of conclusions.

Palabras clave

Pensiones; sostenibilidad; análisis cuantitativo

Keywords

Pensions; sustainability; quantitative analysis

1. INTRODUCCIÓN: LAS PENSIONES EN LA POSTPANDEMIA

Que la Seguridad Social ha tenido un papel destacadísimo en la gestión de las consecuencias laborales y sociales de la pandemia de COVID-19 está fuera de toda duda. Los sistemas de protección social en general, incluyendo la Seguridad Social, no solamente han permitido amortiguar el impacto social de la crisis, sino que han contribuido a preservar el tejido económico, facilitando así también una más fácil y rápida recuperación². Pero, precisamente por ello, esto no quiere decir que en la postpandemia no siga siendo protagonista. Al contrario, la reforma de la Seguridad Social se ha situado en este nuevo período como un elemento central del debate político y

¹ Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Cambio tecnológico y transformación de las fuentes laborales: Ley y convenio colectivo ante la disrupción digital" (RTI2018-094547-B-C21).

² A este respecto, véase ARAGÓN GÓMEZ, C. (ED.), *Impacto del COVID-19 en materia laboral y de Seguridad Social*, Francis Lefebvre, 2020; BLASCO PELLICER, A.A.; ALEGRE NUENO, M.; LÓPEZ BALAGUER, M.; RAMOS MORAGUES, F.; TALENS VISCONTI, E., *Análisis normativo de las medidas laborales y de Seguridad Social frente a la crisis del COVID-19*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020; CASAS BAAMONDE, M. E.; RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M., "Un nuevo Derecho del Trabajo en la emergencia. Las medidas laborales y de seguridad social excepcionales en el estado de alarma declarado por la crisis sanitaria de Covid-19", *Derecho de las relaciones laborales*, vol. 4, 2020; MONEREO PÉREZ, J. L., "La pandemia Covid-19 como 'hecho social total' y su impacto en el derecho social", en Barrios Baudor, G. L., Rodríguez Iniesta, G. (eds.) *Derecho vivo de la Seguridad Social*, Laborum, 2020; MONEREO PÉREZ, J. L.; RODRÍGUEZ INIESTA, G., "La protección social en la emergencia. Entre el ensayo, precipitación y búsqueda de soluciones en tiempos de incertidumbre: A propósito de la crisis sanitaria provocada por el COVID 19 y las medidas legales adoptadas", *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, 23 (2º trimestre 2020), 2020, Laborum Véase también el resto de este número monográfico. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.; CASAS BAAMONDE, M. E., *Derecho del trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia*, Francis Lefebvre, 2020.

científico, con el objetivo de que ésta pueda seguir cumpliendo los objetivos que constitucionalmente tiene asignados, cualquiera que sea el contexto económico y social a que tenga que enfrentarse.

En este debate relativo al futuro de las pensiones tradicionalmente ha ocupado un lugar central su sostenibilidad financiera. Es cierto que, sin recursos, difícilmente puede hablarse del futuro de las pensiones, pues serían pensiones sin futuro. Sin embargo, no lo es menos que circunscribir la sostenibilidad del sistema al ámbito financiero es también un ejercicio estéril, pues las pensiones que no sirven a su función social carecen también de porvenir.

La reforma introducida por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social³ (en adelante, Ley 23/2013), por excesiva, ha propiciado que esta segunda perspectiva de la sostenibilidad esté también presente hoy en día en el debate político y técnico. Gracias a la reforma de 2013 hoy parece que se ha asumido que no es suficiente con garantizar la sostenibilidad financiera, sino también la social⁴, entendida como suficiencia y adecuación⁵. Podría hablarse también en este sentido de una sostenibilidad funcional, pues si el sistema de pensiones no cumple eficaz y eficientemente con el fin social para el que ha sido concebido, entonces deviene insostenible. Dicho de otro modo, si se garantiza la sostenibilidad financiera pero no la social o funcional, porque el sistema no es capaz de propiciar el grado de protección que se entiende adecuado, entonces resulta insostenible, del mismo modo que cuando ante un determinado nivel de protección no se alcanzan recursos suficientes para financiarlo.

El presente estudio pretende realizar un análisis cuantitativo acerca de la sostenibilidad integral de las pensiones, esto es, incluyendo no solamente la perspectiva financiera sino también la social o funcional, entendida en el sentido en que la acabamos de definir. Para ello, partiremos de la situación actual en que se encuentran las pensiones tras la crisis económica derivada de la pandemia, cuestión que se abordará en el presente apartado, para, a continuación, abordar los compromisos que en materia de pensiones ha adquirido España con la Unión Europea y analizar el impacto que ha tenido la materialización de esos compromisos en las reformas aprobadas a lo largo de 2021. El estudio se cierra con unas breves reflexiones finales a modo de conclusiones.

³ BOE 26/12/2013, núm. 309. Para un estudio completo véase ARAGÓN GÓMEZ, C., “Otra vuelta de tuerca a la reducción de la cuantía de las pensiones: la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del índice de Revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social”, *Revista de información laboral*, 1, 2014, pp. 19-43; DESDENTADO BONETE, A., “Reflexiones sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones”, *Revista de derecho social*, 64, 2013, pp. 223-236; MONEREO PÉREZ, J. L.; FERNÁNDEZ BERNAT, J. A., *La sostenibilidad de las pensiones públicas: Análisis de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la seguridad social*, Tecnos, 2014; RAMOS QUINTANA, M.I., “El factor de sostenibilidad del sistema de pensiones en España: análisis crítico”, *Anales de la Facultad de Derecho*, 31, 2014, Servicio de Publicaciones, pp. 9-28; TRILLO GARCÍA, A. R., “El factor de sostenibilidad y la reforma del índice de revalorización de las pensiones.”, en García-Perrote Escartín, I., Mercader Uguina, J. R. (eds.) *Las reformas laborales y de Seguridad Social de la Ley 11/2013, de 26 de julio al Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero.*, 2014, ISBN 978-849898-828-4, págs. 445-471, 2014, pp. 445-472.

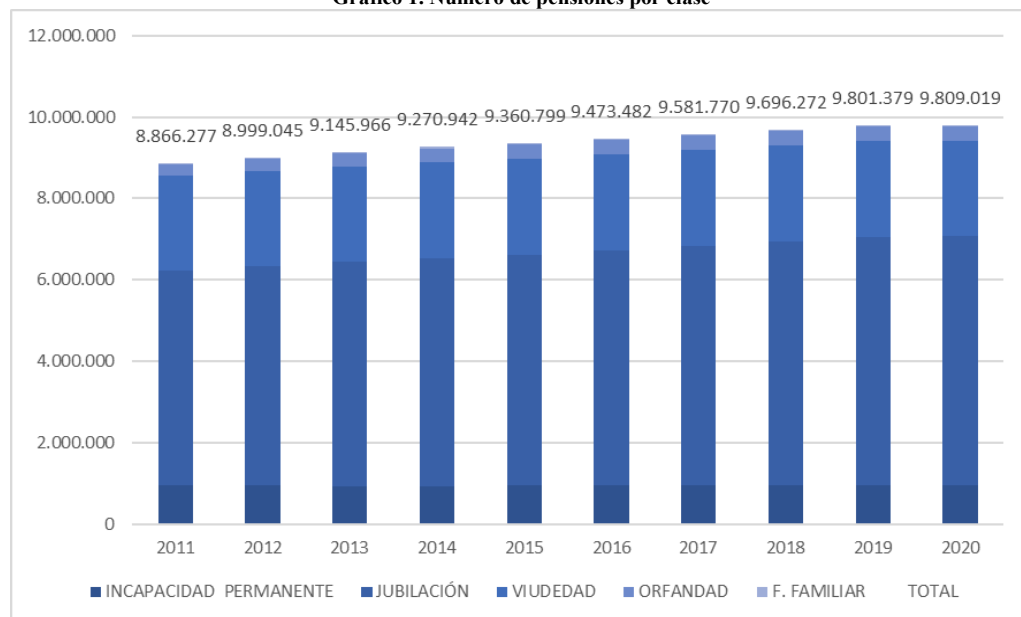
⁴ MONEREO PÉREZ, J. L., “Notas sobre la sostenibilidad económica y social de las pensiones en la perspectiva constitucional y legal. Propuestas de mejora”, *Derecho de las relaciones laborales*, 2, 2018, p. 190; “La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, 3, 2021, Universidad de Málaga (UMA), p. 75.

⁵ Como certamente reproducen los debates en torno al Congreso 2019 de la AESSS, cuyos contenidos se reproducen en VVAA, *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible: III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social: [Madrid, 17 y 18 de octubre de 2019]*, Laborum, 2019, vol. I y II.

Pues bien, teniendo como punto de partida la situación actual del conjunto de sistema, esta podría caracterizarse por tres elementos básicos: el inicio de la incorporación de los *baby boomers*⁶, lo que ha conllevado un progresivo incremento del número de pensiones, de su cuantía y de la nómina total; el mantenimiento del grado de protección, en buena medida gracias a la derogación oficiosa y luego formal de la reforma de 2013; y la nula influencia de la pandemia en lo que hace a la sostenibilidad integral de las pensiones, pues se prevé que el impacto sobre las finanzas públicas sea coyuntural.

Lo primero se vislumbra en el incremento constante del número de pensiones y del gasto a ellas aparejado, como consecuencia también del alza de la pensión media. Tal y como muestra el siguiente gráfico, el número de pensiones se ha venido incrementando de forma constante y paulatina a lo largo de la última década, pasando de los 8.866.277 a 9.809.019, casi un millón más y, ello, a pesar de que durante el primer año de pandemia la mortalidad se incremento un 17,9%⁷. Las pensiones de jubilación siguen siendo las más relevantes e, incluso, han incrementado ligeramente su peso, al pasar del 60% al 62% del total. Le siguen las de viudedad, que se redujeron del 26% al 24%, y las de incapacidad permanente, que se mantuvieron en el en torno del 10%, suponiendo el resto el 4% del total.

Gráfico 1. Número de pensiones por clase



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INSS.

Junto a lo anterior, también hemos asistido a un continuo incremento de la pensión media. En el Gráfico 2 se describe la evolución de la pensión media total, mientras que los gráficos Gráfico 3 y Gráfico 4 desagregan este dato para las pensiones de jubilación e incapacidad y las de viudedad, orfandad y a favor de familiares respectivamente.

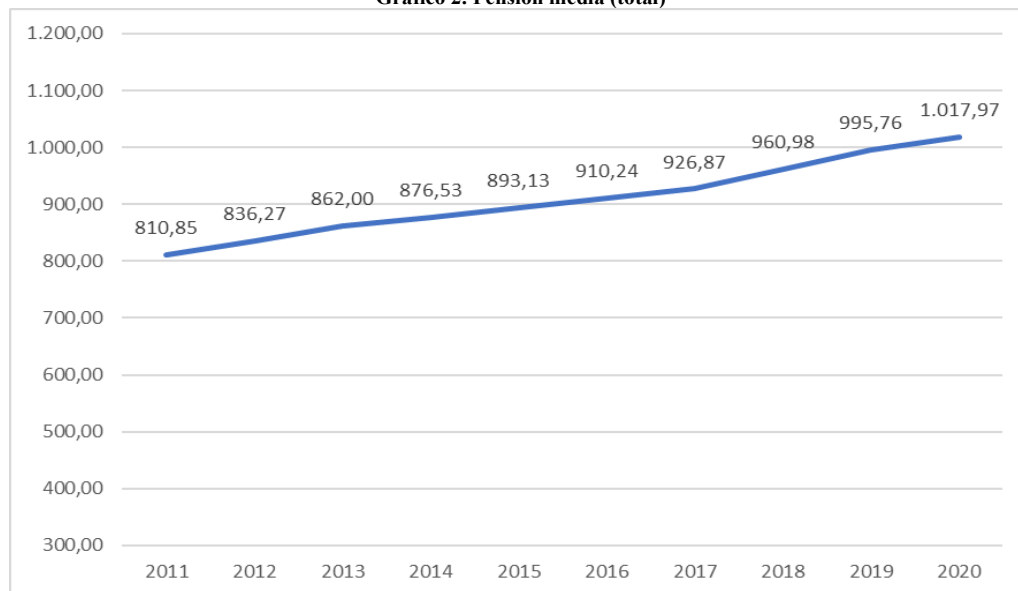
Pues bien, como puede observarse la tendencia creciente es compartida por todos los tipos de pensiones, si bien no se muestra con la misma intensidad en cada una de ellas. Así, si de media el

⁶ El Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo sitúa en 2010 fecha aproximada de entrada de las primeras cohortes de los *baby boomers*. BOCG 10-11-2020, núm. 175, p. 51.

⁷ INE. Movimiento Natural de la Población. Indicadores Demográficos Básicos. 2020.

conjunto de las pensiones se ha incrementado un 25,5% en la última década, las de jubilación lo habrían hecho por encima de la media, en concreto un 26,8%; y las de favor familiar habrían crecido exactamente con la media. El resto de ellas estaría por debajo del mencionado umbral, si bien con notables diferencias. Mientras que las de viudedad se situarían cerca del incremento general, creciendo un 23,9%, las de incapacidad permanente y orfandad se situarían a una mayor distancia, habiéndose incrementado un 12,8% y un 14,3% respectivamente.

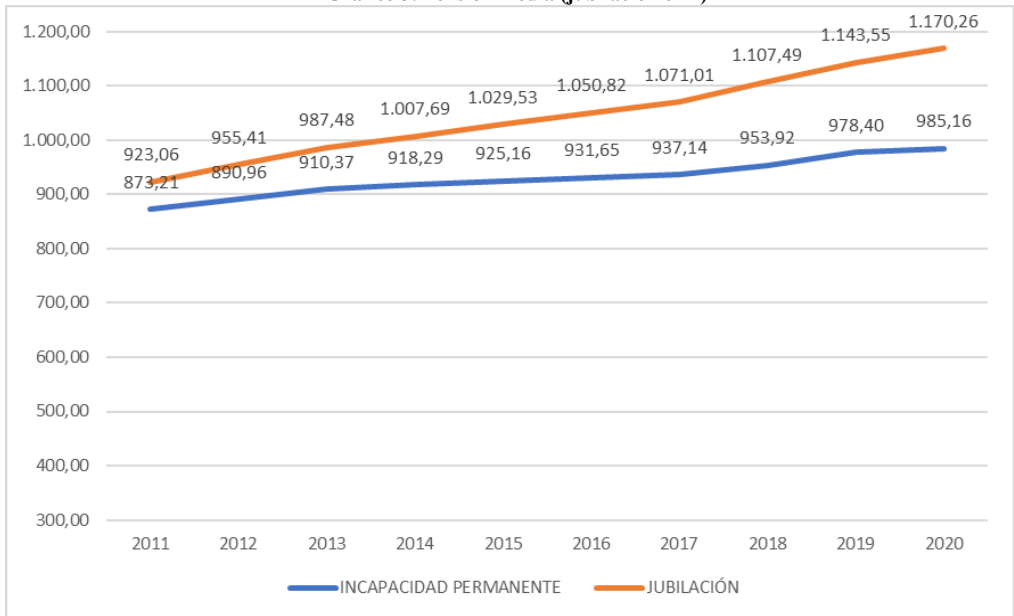
Gráfico 2. Pensión media (total)



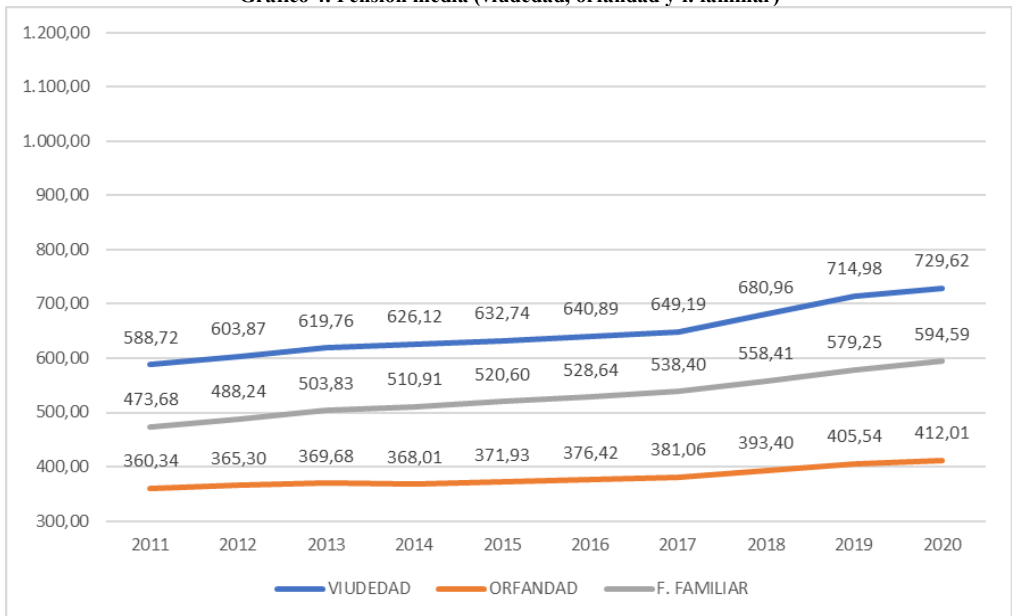
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INSS.

En términos absolutos, mientras que de media las pensiones se habrían incrementado en los últimos diez años en 207,11 euros, las de jubilación serían las que más habrían crecido, 247,19 euros; seguidas de las de viudedad, 140,90 euros; a favor de familiares, 120,91 euros; incapacidad permanente, 111,95 euros; y cerrando orfandad con un incremento de 51,66 euros. De nuevo, los datos evidenciarían una mejor evolución de la pensión de viudedad que de la de incapacidad permanente a pesar de que esta última registra cuantías medias mayores que aquella. Cabe precisar que el importe medio más señalado corresponde a la pensión de jubilación con una cuantía media de 1.154,06 euros⁸.

⁸ Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, BOCG 10-11-2020, núm. 175, p. 51. Dato para el 1 de enero de 2020, incluyendo su revalorización para la mencionada fecha.

Gráfico 3. Pensión media (jubilación e IP)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INSS.

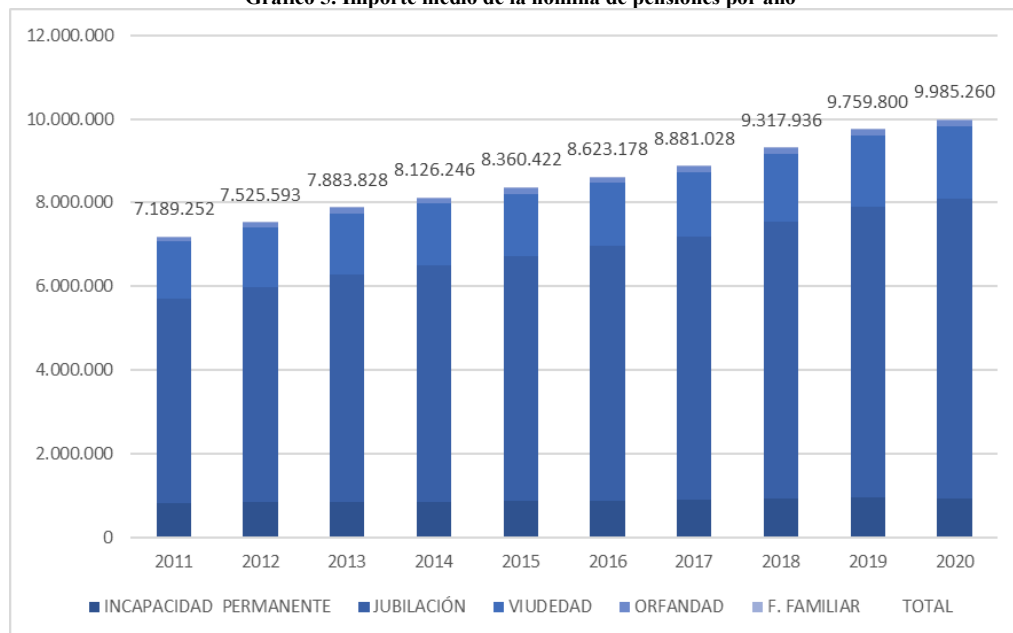
Gráfico 4. Pensión media (viudedad, orfandad y f. familiar)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INSS.

Consecuencia de todo lo anterior es que el importe medio de la nómina de las pensiones se ha venido también incrementando de forma constante a lo largo de la última década. Tal y como puede apreciarse en el siguiente gráfico, el importe medio ha pasado de 7.180 millones a 9.985

millones, lo que representa un incremento del 38,9%. De nuevo, el tipo de pensión que mayor peso tiene en la nómina total es la de jubilación, que además ha pasado de representar el 68% en 2011 a casi el 73% en 2020. Este crecimiento se ha hecho a costa, fundamentalmente, de las pensiones de incapacidad permanente y viudedad. En concreto, mientras que la primera ha reducido su participación del 11,5% al 9,4%, la segunda lo ha hecho del 19% al 17,2%. Por su parte, las de orfandad y a favor de familiares apenas han variado su contribución, pues representan en torno al 14,4% y 0,3% respectivamente.

Gráfico 5. Importe medio de la nómina de pensiones por año



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INSS.

La segunda tendencia es el mantenimiento del grado de protección que viene dispensando el sistema. La desaparición de la reforma introducida por la Ley 23/2013 y su parcial sustitución por nuevos mecanismos ha conllevado que se siga viendo al sistema de pensiones español (véase para más detalle la siguiente tabla) como un modelo que garantiza ingresos relativamente altos, con una edad de salida del mercado de trabajo relativamente baja a pesar de que la edad de jubilación es comparativamente más alta -al menos con la media de la OCDE- y con unas futuras tasas de reemplazo también altas⁹. La pregunta que esta caracterización y los datos que la sustentan suscitan es cuáles de estos elementos conviene preservar para el futuro y cuáles convendría corregir. De su respuesta cabe deducir una segunda derivada no menos importante, cuál es el modo en que han de compensarse los riesgos que aún se vislumbran o que pudieran surgir en los próximos años, esto es, por la vía de los ingresos, de los gastos o de ambos¹⁰.

⁹ CHISLETT, W., "Spain's state pension conundrum", *Real Instituto Elcano*, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://www.realinstitutoelcano.org/en/spains-state-pension-conundrum/>.

¹⁰ HERNÁNDEZ DE COS, P., "El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia: contribución del Banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, 2 de septiembre de 2020", 2021, Banco de España, p. 19, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/14804>.

Tabla 1. Principales variables en materia de sostenibilidad

Variables	España	OECD
Ingresos por vejez relativamente altos		
Ingresos relativos de +66 (% del ingreso promedio de la población total), último disponible	96	88
Tasa relativa de pobreza de ingresos de +66 (% de la población), última disponible	10	13
Edad promedio de salida del mercado laboral entre las más bajas de la OCDE		
Edad efectiva de salida del mercado laboral, 2020	60.7	63.1
Relación entre la vejez y la edad laboral, 2050 (número de personas mayores de 65 años por cada 100 personas de 20 a 64 años)	78	53
Cambio en la población en edad de trabajar (2020-2060), % de cambio	-32	-10
Tasa de empleo de 60 a 64 años, 2020 (% del grupo de población)	43	51
La edad de jubilación está por encima del promedio de la OCDE y se mantendrá constante		
Edad normal de jubilación, actual, años, jubilarse en 2020	65	63.8
Gasto total en pensiones, 2017 o último año (% del PIB)	11.3	9.2
Activos en planes de ahorro para el retiro, último año (% del PIB)	15	100
Las futuras tasas de reemplazo serán altas		
Edad normal de jubilación, futuro, años de inicio de carrera a los 22 años en 2020	65.0	65.8
Tasa de reemplazo neta futura, asalariado promedio (% del salario promedio)	80	62
Tasa de reemplazo neta futura, trabajadores de bajos ingresos (% del salario promedio para trabajadores de bajos ingresos)	80	74

Fuente: Chislett, 2021. Traducción propia.

El último de los elementos que conviene destacar es precisamente con el que comenzábamos este apartado, la pandemia. Afortunadamente, a pesar de la intensidad con que se ha dejado notar en nuestro sistema económico y social, además de en nuestro mercado de trabajo, no parece que de ella quepa deducir importantes consecuencias para la sostenibilidad integral a medio y largo plazo de las pensiones. Desde la perspectiva estrictamente individual, porque el actual diseño normativo de nuestras pensiones evitaría que las vicisitudes laborales dejaran rastro alguno en la futura cobertura

o, al menos, disminuiría la posibilidad de un hipotético impacto¹¹. En un plano más global, los análisis realizados por el Gobierno vaticinan un impacto notable pero transitorio sobre las cuentas de la Seguridad Social. En particular, el impacto se situaría en torno a 2 puntos del PIB que, de acuerdo con estos cálculos, podrían atribuirse fundamentalmente a la caída del PIB, por lo que podrían recuperarse tan pronto como se supere la crisis derivada de la pandemia, hacia 2023¹² (véase el efecto en el Gráfico 7).

Así las cosas, si la pandemia ha tenido un efecto transitorio sobre las finanzas de la Seguridad Social, el debate se retrotrae al período prepandémico con la particularidad de que el Gobierno ha aprovechado este tiempo para acometer nuevas reformas. A este respecto, la Unión Europea ha jugado un papel esencial en lo que hace a su orientación y configuración última. De ahí que sea preciso detenerse en cuáles han sido estas líneas de acción marcadas desde Bruselas antes de analizar el impacto de los cambios de 2021.

2. LOS COMPROMISOS CON BRUSELAS Y CON EL FUTURO

Lo cierto es que en los últimos años las reformas en materia de pensiones han estado muy vinculadas a compromisos adquiridos con la UE. A este respecto, se ha venido observando una cierta supeditación de la sostenibilidad financiera a la social, tal y como evidencian el Libro verde “En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros” de 2010 y el Libro blanco “Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles” de 2012¹³.

Esta tendencia se acrecentó con ocasión de la Gran Recesión 2008-2013. Así, ya en el año 2009, en el marco del procedimiento de déficit excesivo, Consejo y Comisión recomendaron a España mejorar la sostenibilidad financiera de las pensiones¹⁴. De ahí que las orientaciones para España estuvieran centradas en «adoptar la reforma del sistema de pensiones propuesta con el fin de retrasar la edad de jubilación legal y aumentar el número de años de trabajos para el cálculo de las pensiones, según lo planeado; revisar periódicamente los parámetros de las pensiones a la luz de la evolución de la esperanza de vida, según lo previsto, y adoptar nuevas medidas encaminadas a mejorar el aprendizaje permanente para los trabajadores de más edad»¹⁵. No obstante lo anterior, se abogó por reducir la fiscalidad sobre el trabajo incrementando paralelamente la del consumo y el medio ambiente¹⁶.

En cierta medida, el Consejo no hizo más que ratificar la reforma presentada por el Gobierno en febrero y que daría pie a la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social¹⁷ (en adelante, Ley 27/2011), cuyos ejes principales fueron un aumento de la edad de jubilación de 65 a 67 años, la introducción a continuación de un factor de sostenibilidad asociado a la evolución de la esperanza de vida (hoy finalmente derogado),

¹¹ OECD, *Pensions at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, 2021, p. 23.

¹² Comparecencia, a petición propia, del señor ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para informar sobre la renovación de las recomendaciones de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Toledo, DOCP 09-08-2020, núm. 137, p. 6.

¹³ SUÁREZ CORUJO, B., *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*, Lex Nova, Valladolid, 2014, pp. 217-222.

¹⁴ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Council Recommendation to Spain with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit*, Council of the European Union, Brussels, 2009; EUROPEAN COMMISSION, *Recommendation for a Council Recommendation to Spain with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit. SEC(2009) 1553 Final*, European Commission, Brussels, 2009.

¹⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2011 relativa al programa nacional de reforma de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad actualizado de España (2011-2014)*. (2011/ C 212/01), cit., p. 4.

¹⁶ En la recomendación de la Comisión se mencionaban expresamente las cotizaciones sociales. COMISIÓN EUROPEA, *Recomendación de Recomendación del Consejo relativa al programa nacional de reforma de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad actualizado de España (2011-2014)*. SEC(2011) 718 final, Comisión Europea, Bruselas, 2011.

¹⁷ BOE 2 de agosto de 2011, núm. 184.

un incremento del número de años de cotización para el cálculo de las pensiones de 15 a 25 años y un endurecimiento de las condiciones de la jubilación anticipada¹⁸. El resultado es claro: según las estimaciones del Gobierno, las medidas reducirían los gastos de pensiones en el 1,4% del PIB de aquí a 2030, el 2,8% del PIB de aquí 2040 y el 3,5% del PIB de aquí a 2050, lo que representaría aproximadamente la mitad del aumento previsto en los gastos de pensiones (¹⁹). Ello, a juicio de las instituciones europeas, «representa un paso muy positivo en la dirección adecuada y su rápida entrada en vigor sería importante y se ajustaría a las invitaciones realizadas en ese sentido por la Comisión y el Consejo»²⁰.

Dada la magnitud de la reforma de 2011, en los años posteriores la Comisión se limitó a recordarle a España la necesidad de asegurar su adecuada implementación, garantizando que la edad de jubilación se incrementara con la esperanza de vida al regular el factor de sostenibilidad²¹; o reclamando la creación efectiva de este último (a más tardar se dijo, a final de año²², como así fue -por cierto, mención que se hace al final del apartado relativo a la reducción del déficit-). Una vez culminada la labor reformadora en 2013, las pensiones dejan de ser objeto de atención por parte de la Unión Europea, aseverándose en 2016 que las pensiones habían dejado de ser un riesgo para la sostenibilidad financiera a largo plazo gracias a las reformas emprendidas ²³. No será hasta el año 2019 cuando el tema vuelva resurgir, recomendándose que se tomen las medidas oportunas para «preservar la sostenibilidad del sistema»²⁴. El motivo de que reaparezca en el ámbito europeo obedece al anuncio del Gobierno de poner fin al factor de sostenibilidad y retornar a la revalorización vía precios, tal y como evidencian los documentos de trabajo de la Comisión ²⁵.

Precisamente este es el estado actual de la cuestión. Tras el paréntesis de la pandemia, el debate retorna a analizar hasta qué punto la sostenibilidad del sistema se encuentra garantizada teniendo en cuenta que las reformas de 2021 no solamente derogan las de 2013 sino que establecen mecanismos compensatorios. Dicho de otra forma, si estos últimos permiten garantizar la sostenibilidad integral del sistema. A su análisis dedicaremos las páginas que siguen.

¹⁸ Un análisis crítico de la reforma puede verse en SUÁREZ CORUJO, B., *El sistema público de pensiones*, cit.

¹⁹ GOBIERNO DEL REINO DE ESPAÑA, *Actualización del Programa de Estabilidad 2011-2014*, Gobierno de España, Madrid, 2011, pp. 37-38.

²⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Recomendación de Recomendación del Consejo relativa al programa nacional de reforma de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad actualizado de España (2011-2014)*. SEC(2011) 718 final, cit., p. 10.

²¹ COMISIÓN EUROPEA, *Recomendación de Recomendación del Consejo sobre el programa nacional de reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2015*. COM/2012/0310 final, Comisión Europea, Bruselas, 2012, p. 6.

²² CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Recomendación del Consejo de 9 de julio de 2013 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016*, cit., pp. 4-5.

²³ COMISIÓN EUROPEA, *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*. SWD (2019) 1008 final, Comisión Europea, Bruselas, 2019, p. 34.

²⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Recomendación del Consejo de 9 de julio de 2019 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España*. (2019/C 301/09), cit., p. 6.

²⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*. SWD (2019) 1008 final, cit., p. 6, entre otras muchas referencias. Para un análisis detallado de las líneas de actuación sugeridas desde las instituciones europeas en el ámbito laboral y social, véase PÉREZ DEL PRADO, D., *El impacto social de la Gobernanza económica europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021. En el ámbito particular de las pensiones, CHABANNES, M., “El discurso de la Unión Europea en materia de pensiones en el marco de la Estrategia Europa 2020”, en Gómez Salado, M. A., Vila Tierno, F. (eds.) *La suficiencia y la sostenibilidad de las pensiones desde una perspectiva internacional: especial atención a las personas mayores*, Aranzadi Thomson Reuters, 2021, pp. 89-118.

3. EL IMPACTO DE LAS REFORMAS DE 2021

Dadas las tendencias en cuanto al crecimiento del número de beneficiarios, pensión media y, por consiguiente, del gasto, y vitas las recomendaciones dirigidas desde la Unión Europea, el Gobierno ha asumido una serie de compromisos incluidos en las Disposiciones operativas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, acordados con la Comisión Europea y sintetizados en su componente 30. Estos se pueden clasificar en dos grandes tipos:

Por una parte, del lado de los ingresos, encontramos dos medidas fundamentales. La primera de ellas consiste en cerrar el déficit actual cubriendo con impuestos la totalidad de los denominados gastos impropios, que se cifran en 22.871 millones de euros²⁶. Con ello se conseguiría alcanzar el equilibrio presupuestario en el corto plazo mediante un aumento de las transferencias del Estado (véase Gráfico 6), a partir de lo dispuesto en la Ley 11/2020 de Presupuestos Generales del Estado para 2021 y que tiene su continuación en la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 (en adelante, Ley 22/2021); y también avanzar en la separación de fuentes²⁷.

La segunda de ellas se refiere al incremento de la recaudación²⁸. A este respecto, destaca la creación del denominado “mecanismo de equidad intergeneracional” (MEI). Con él, no solamente se crea, mediante acuerdo con los dos sindicatos más representativos -aunque no con las organizaciones empresariales- en el marco del diálogo social, un nuevo instrumento de incremento de los ingresos, sino que además sustituye otro pensado para actuar del lado del gasto, el factor de sostenibilidad. Este nuevo mecanismo se basa, conforme a lo dispuesto en la DF 4ª Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones (en adelante, Ley 21/2021), en dos componentes²⁹.

El primero es la dotación al Fondo de Reserva de la Seguridad Social de un 0,6 % adicional de la cotización por contingencias comunes en un periodo de diez años (entre 2023 y 2032), con un 0,5% a cargo de la empresa y un 0,1% a cargo del trabajador. El fondo está previsto para financiar posibles desviaciones del gasto a partir de 2033, tal y como explicaremos a continuación.

El segundo componente remite, también a partir de 2033, a una posible reducción del porcentaje del gasto en pensiones sobre el PIB o a un incremento de los tipos de cotización, o ambos, en el caso de que la disposición de activos del Fondo de Reserva no fuera suficiente para cubrir los posibles desfases. En particular, para determinar si existen tales desfases es preciso observar la diferencia entre el nivel de gasto en 2050 de acuerdo con las últimas previsiones del

²⁶ BANDRÉS MOLINÉ, E., “El presupuesto de la Seguridad Social de 2022: aportaciones del Estado iniciando las reformas”, *Funcas*, 2021, pp. 1-7, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://www.funcas.es/articulos/el-presupuesto-de-la-seguridad-social-de-2022-aportaciones-del-estado-iniciando-las-reformas/>.

²⁷ CAVAS MARTÍNEZ, F., “La separación de las fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social: realidades y nuevas propuestas”, en Hierro Hierro, F. J. (ed.) *Perspectivas jurídicas y económicas del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*, Aranzadi Thomson Reuters, 2021, pp. 99-125.

²⁸ ELORZA-GUERRERO, F., “La cotización a la Seguridad Social en la reforma del Pacto de Toledo de 2020”, en Hierro Hierro, F. J. (ed.) *Perspectivas jurídicas y económicas del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*, Aranzadi Thomson Reuters, 2021, pp. 243-282.

²⁹ Las primeras valoraciones efectuadas al hilo de su aprobación pivotaron entre las que destacaron su importancia como un eslabón de la cadena de mecanismos puestos en marcha con el objetivo de preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer su sostenibilidad del sistema en el largo plazo (TORTUERO PLAZA, J. L., “El Mecanismo de Equidad Intergeneracional”, *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://www.aedtss.com/el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional-por-jose-luis-tortuero/>); a las que pusieron de manifiesto el impacto que el incremento de las cotizaciones podía tener sobre las Pymes (BLÁZQUEZ AGUDO, E.M., “MEI. Otro mecanismo para tratar de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones.”, *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://www.aedtss.com/mei-otro-mecanismo-para-tratar-de-garantizar-la-sostenibilidad-del-sistema-de-pensiones-por-eva-blazquez/>).

Ageing Report de la Comisión Europea o documento análogo y la previsión para ese año del citado informe de 2024, una vez descontado el efecto que habría tenido el derogado factor de sostenibilidad.

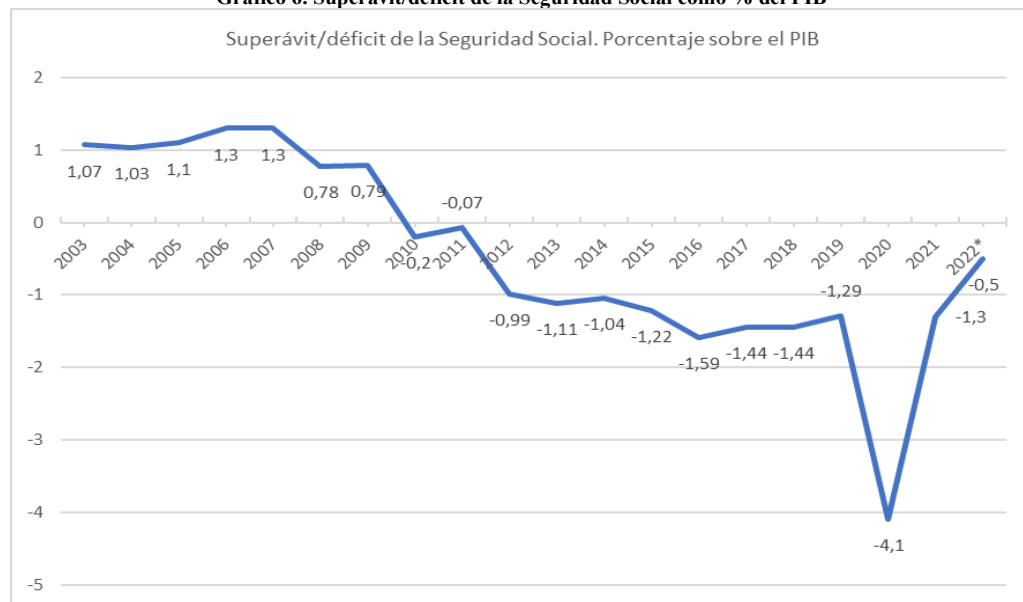
Si el nivel de gasto previsto no supera este umbral, no se aplicará ninguna medida. Alternativamente, podrá valorarse en el seno del diálogo social para su elevación como propuesta a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo la utilización de los recursos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social para reducir las cotizaciones sociales o mejorar la cuantía de las pensiones.

Por el contrario, si se supera el citado umbral, se aplicarán las siguientes medidas por este orden: 1) que se disponga de los activos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social para la financiación del gasto en pensiones contributivas, con un límite de disposición anual del 0,2% del PIB; 2) en el supuesto de que la citada desviación sea superior a ese 0,2%, o que se hayan agotado los activos del Fondo de Reserva, el Gobierno negociará con los interlocutores sociales una propuesta que, de forma equilibrada, bien se dirija, como se indicó, a minorar el porcentaje de gasto en pensiones en términos de PIB a través de medidas enmarcadas en las recomendaciones del Pacto de Toledo, bien a incrementar el tipo de cotización u otras fórmulas alternativas para aumentar los ingresos, bien a ambas medidas.

En este grupo se han de incluir también el incremento de la base máxima operada por la Ley 22/2021 (aunque también fue especialmente significativo en 2019). Asimismo caminan en el mismo sentido otras medias que, aunque no han ido específicamente dirigidas a garantizar la sostenibilidad del sistema, coadyuvan. Tal es el caso de los incrementos de cotizaciones contempladas en el RDL 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo³⁰ (en adelante, RDL 32/2021). Por último, aún fase de debate, también va en esta dirección la reforma de la cotización del RETA.

Por otra parte, del lado de los gastos, las medidas incluidas en la Ley 21/2021 se articulan sobre la base de tres vectores de acción. En primer lugar, alinear la edad efectiva con la edad ordinaria de acceso a la jubilación mediante una revisión de los coeficientes reductores aplicables tanto en el caso de la jubilación anticipada voluntaria como en el de la involuntaria, así como del procedimiento para su fijación en la jubilación anticipada por razón de la actividad. En segundo lugar, se incentiva la permanencia de los trabajadores en activo (la denominada jubilación demorada) y se retoca la jubilación activa, que actualmente permite compatibilizar una parte de la pensión con el trabajo por cuenta ajena o propia. Por último, se contempla la prohibición de cláusulas convencionales que prevean la jubilación forzosa del trabajador a una edad inferior a los sesenta y ocho años, así como la reducción del 75% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes durante la situación de incapacidad temporal de los trabajadores que hayan cumplido sesenta y dos años de edad.

³⁰ BOE 30/12/2021, núm. 313.

Gráfico 6. Superávit/déficit de la Seguridad Social como % del PIB

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MHAP. *dato previsto.

Pero junto a la suficiencia financiera, las medidas adoptadas se han centrado también en la suficiencia social o equidad. Dentro de este bloque pueden encuadrarse la derogación de los dos ejes en los que se basaba la reforma de 2013, el índice de revalorización de las pensiones y el factor de sostenibilidad, dados los efectos regresivos que habían tenido o se preveía que podían tener sobre el sistema. Además de la aprobación del MEI que, como se vio, no solo contempla la vía del gasto para alcanzar la sostenibilidad financiera del sistema, sino también los ingresos, de lo que se deduce la toma en consideración de la sostenibilidad social como la otra parte de la balanza de la sostenibilidad del sistema; la Ley 21/2021 incluye un nuevo mecanismo de revalorización anual de las pensiones, basado en la inflación media interanual de los doce meses previos a diciembre del año anterior. Este mecanismo rescata la garantía del poder adquisitivo de las pensiones mediante una fórmula novedosa³¹, el cálculo de la media anual, que resulta más justa y equilibrada que otras anteriores, pues modera el efecto que shocks económicos puntuales que se puedan producir a lo largo del año.

Pues bien, analizados los principales cambios, ¿qué resultados cabe esperar? De las escasas valoraciones que se han podido hacer hasta ahora, la OCDE ha señalado que, si bien asume que mecanismos como el factor de sostenibilidad no son estables desde un punto de vista social, no le parecen suficientes las medidas adoptadas por la vía de los ingresos, reclamando ajustes por la vía del gasto. En concreto, sobre la desaparición del factor de sostenibilidad, esta organización internacional ha señalado que su ejemplo «ilustra no sólo la necesidad de consenso político, sino también que la introducción de un mecanismo de ajuste automático que conduce a una disminución constante de las pensiones en términos reales durante la jubilación es cuestionable ya que los jubilados tienen poca posibilidad de ajustar sus ingresos, por ejemplo, trabajando más. Esto también implica que las medidas correctivas, a través de mecanismos de ajustes automáticos o más generales, deben implementarse lo suficientemente pronto, ya que modificar los cálculos de pensión

³¹ PÉREZ DEL PRADO, D., “Qué es, dónde está y qué hacer con la revalorización de las pensiones”, *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 60, 2019, Wolters Kluwer, pp. 119-134.

para los jubilados es muy difícil»³². A partir de ahí, cuestiona la reforma pues «no incluye medidas concretas para abordar el tema de sostenibilidad financiera», calificando el MEI como un instrumento «vago»³³. No obstante, este estudio no incluye una evaluación del impacto en materia de suficiencia económica y social.

El FMI apunta en una dirección muy parecida³⁴. Aunque reconoce que «algunos elementos de estas reformas [las de 2011 y 2013] crearon tensiones sociales», apuesta decididamente por recortar por el lado del gasto aunque ello suponga adoptar «decisiones sociales difíciles»³⁵. Esta postura se sustenta en la desacreditación total de la vía de los ingresos sobre la base de dos argumentos básicos.

Por una parte, porque las medidas adoptadas no serán suficiente. Así, en primer lugar, en relación a los cambios puestos en marcha para acercar la edad real y legal de jubilación, el FMI afirma que: «se han introducido algunas medidas nuevas para reducir la diferencia entre la edad efectiva de jubilación y la edad legal de jubilación. Actualmente, alrededor del 40 por ciento de los pensionados se jubilan antes de los 65 años y menos del 25 por ciento retrasan la jubilación más allá de esa edad. La Airef estima que aumentar la edad efectiva de jubilación a la edad legal daría como resultado una reducción de alrededor de 11/2 punto porcentual en los gastos como porcentaje del PIB para 2050. Sin embargo, en general no se espera que las medidas actuales cierren completamente la brecha, por lo que es probable que el número anterior sea un límite superior»³⁶. Este último inciso no parece sustentarse en ningún estudio previo o análisis directo por parte de este organismo internacional. Como diremos más adelante, tampoco proviene de la AIREF, cuyo análisis es anterior a la última reforma. No se dice por qué sería necesario cerrar completamente la brecha, como se afirma, o si bastaría por el contrario, con cerrarla parcialmente. Y, lo que es más importante, tampoco se aclara que la edad de jubilación en España no son los 65 años, sino los 65 o 67, en función de la carrera de cotización, tal y como se reconoce más adelante. En segundo lugar, del MEI se dice que está integrado por «estas medidas [que] no están especificadas y deberán negociarse en su momento con los interlocutores sociales»³⁷. Aunque esta descripción podría sostenerse en relación al segundo elemento del MEI, no así respecto del primero, como bien se describe en el informe.

Por otra parte, porque a juicio del FMI el margen para subir cotizaciones sociales e impuestos es reducido. En el caso de las cotizaciones sociales, únicamente analiza el destope de las bases de cotización, destacando que el posible efecto sobre el empleo y la productividad. También se dice que «las cotizaciones sociales no se aplican a los pensionistas», afirmación que hay que entender en el sentido de que es favorable a cargar los ajustes en la financiación del sistema sobre los pensionistas y no sobre los activos. Por último, aunque se reconoce que «la relación impuestos-PIB de España es actualmente relativamente baja», «la carga fiscal probablemente

³² OECD, *Pensions at a Glance 2021*, cit., p. 107.

³³ *Ibid.*, pp. 50-51. Por cierto que sorprende que un estudio de esta entidad realice una descripción de la reforma citando como fuente el diario El Correo (véase nota 52) que, por muy respetable que pueda parecer en el ámbito informativo, no parece el más adecuado en el científico. De otra parte, la regulación del MEI ha sido calificada de forma similar, utilizando el adjetivo de «confusa» por DE LA FUENTE, A.; GARCÍA DÍAZ, M. A.; SÁNCHEZ MARTÍN, A. R., *El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa*, FEDEA, Madrid, 2022, p. 4, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://policy.fedea.net/el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional/>.

³⁴ IMF, *Spain: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Spain*, IMF, Washington, D.C., 2022, pp. 62-66, fecha de consulta 16 febrero 2022, en <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/02/15/Spain-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-513178>.

³⁵ *Ibid.*, p. 62. Esta y el resto de referencias al informe son traducciones propias.

³⁶ *Ibid.*, p. 63.

³⁷ *Ibid.*

tendría que aumentar a reducir el considerable déficit estructural de España»³⁸, teniendo en cuenta que el gasto también se incrementará el gasto en asistencia sanitaria y dependencia. En suma, aunque se dice que el margen por la vía de los ingresos puede no ser suficiente, no se cuantifica; mientras que los argumentos sobre la equidad intergeneracional son contradictorios, pues por una parte se apuesta porque sean los pensionistas quienes asuman el ajuste -lo que descartaría el incremento de cotizaciones-, pero a la vez se desalienta la vía tributaria -en la que los pensionistas participan de lleno»³⁹.

A partir de ahí se deja expedita la vía de la contención del gasto a través de medidas transparentes y previsibles que «den tiempo a los trabajadores a adaptarse». Tales medidas deben centrarse en reducir la generosidad del sistema, pues uno de los que gozan de una tasa de sustitución más elevada. En este sentido se sugiere resucitar el índice de revalorización de las pensiones de 2013, pero exceptuando a las pensiones más bajas, incrementar el período de carencia genérica, adoptar el sistema de cuentas notacionales⁴⁰ e incrementar la edad legal de jubilación en consonancia con la evolución demográfica⁴¹.

Por su parte, ya en el ámbito nacional, aunque el último informe emitido por la AIREF es anterior a la reforma⁴², lo cierto es que preveía escenarios que dan cabida a lo que ocurrió posteriormente, opciones que también se incluyen, incluso más claramente, en el simulador del gasto en pensiones de su página web. Este simulador está construido sobre la base de las reformas de 2011 y 2013, si bien permite modular en función de si se revalorizan las pensiones en función del IPC o de acuerdo con el desaparecido índice de revalorización de las pensiones.

El gráfico de la izquierda muestra precisamente este escenario, en el que la situación más probable es que, de acuerdo con sus cálculos, en torno a 2050, momento de mayor gasto, este se sitúe en el 14,2% del PIB, con una banda (área rosa) que iría del 16% al 12,4% en función de la evolución de las variables demográficas y macroeconómicas⁴³. Debe destacarse que se asume que la revalorización del IPC se situará en 1,8% anual. Por su parte, el gráfico de la derecha muestra el efecto que habría tenido el índice de revalorización de las pensiones que es, sin lugar a dudas, muy notable, pues embridaría el gasto para que apenas subiera un punto del PIB, eso sí, a base de prácticamente congelar las pensiones en los próximos 35 años⁴⁴. Aunque el simulador no altera la

³⁸ *Ibid.*, p. 64. Sobre la eficiencia y necesidad de explorar la vía de los ingresos véase RUESGA BENITO, S. M., “Reflexionando sobre el futuro de los sistemas de pensiones”, *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, 23 (2º trimestre 2020), 2020, Laborum, pp. 319-354.

³⁹ Al margen quedaría la cuestión de si verdaderamente resulta eficiente y justo que los pensionistas sean los que asuman la totalidad o buena parte de la carga, cuestión que se da como irrefutable, y que, sin embargo, presenta perfiles no poco complejos. A este respecto, véase DE MIGUEL LÁZARO, F., “La generación del baby boom sí financió sus pensiones futuras | Economistas Frente a la Crisis”, 2018, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://economistasfrentealacrisis.com/la-generacion-del-baby-boom-si-financio-sus-pensiones-futuras/>.

⁴⁰ Esta última medida ha sido abiertamente defendida por algunos de los economistas que cita el informe. Por cierto, que en este sentido sorprende la escasa variedad de perspectivas de análisis, especialmente si se tiene en cuenta la magnitud de la entidad y de las medidas que se proponen. En concreto, todo lo señalado se sustenta en los análisis de CONDE-RUIZ, I.; GONZÁLEZ, C. I., *El Proceso de Envejecimiento en España*, FEDEA, Madrid, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-07.pdf>. y DEVESA CARPIO, E.; DOMÉNECH, R., *Las cuentas notacionales individuales: elemento central de la reforma del sistema de pensiones en España*, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2021/02/FPP2021-02.pdf>, complementados con los informes del BdE, OCDE, AIREF y Comisión Europea citados en este estudio.

⁴¹ En el debate demográfico es habitual el argumento de que la demografía nos obliga a recortar en pensiones. Sobre la naturaleza falaz de este argumento, véase FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A., “Pensiones: la demografía en positivo | Economistas Frente a la Crisis”, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://economistasfrentealacrisis.com/pensiones-la-demografia-en-positivo/>. Más extensamente, FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A., “Relaciones intergeneracionales, demografía y economía en relación con las pensiones”, *Cuadernos de relaciones laborales*, vol. 33, 2, 2015, Escuela de Relaciones Laborales, pp. 235-258.

⁴² AIREF, *Opinión sobre la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social*, AIREF, Madrid, 2019.

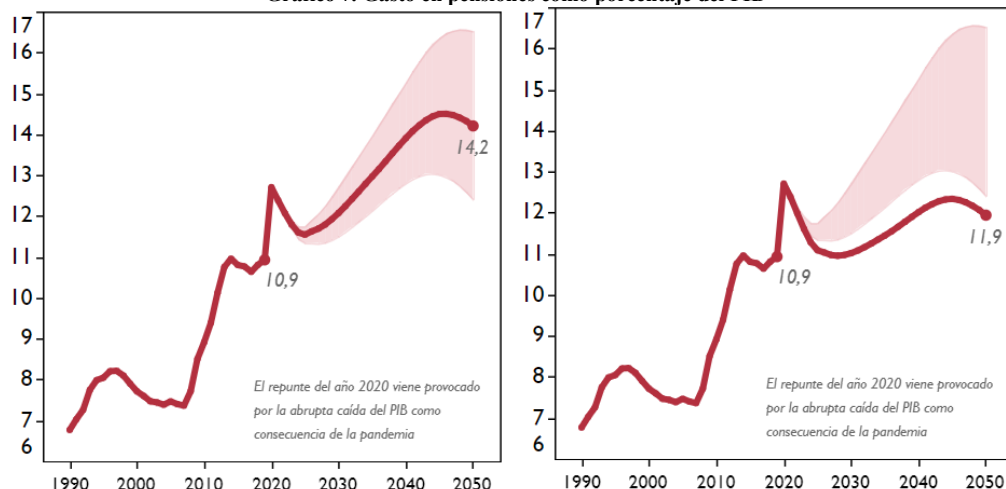
⁴³ Para más detalles, véase *Ibid.*, p. 38.

⁴⁴ HERNÁNDEZ DE COS, P., “El sistema de pensiones en España”, cit., p. 16.

banda de variación, podemos asumir la anterior y, por tanto, que el escenario se situaría entre el 10,1% y el 13,7% del PIB.

Como puede comprobarse, su aplicación hubiera sido demoledora para la sostenibilidad social del sistema, entendida como suficiencia y adecuación, lo cual ya había sido puesto de manifiesto por parte de algunos autores. En particular, utilizando los datos que el propio Gobierno remitió a la Comisión europea, se ha señalado que la reforma de 2013 habría propiciado que no haya «variación alguna en la estimación del gasto en pensiones en las próximas décadas. Así, el nivel alcanzado en 2013 (11,8% del PIB) se mantendría estable en los próximos cuarenta años, a pesar del incremento en más de seis millones de nuevos pensionistas como consecuencia del cambio demográfico que ha de suponer el fuerte crecimiento de las personas mayores de 64 años a partir de la década de los veinte [...], lo cual es ya de por sí un dato expresivo del recorte esperado de las pensiones»⁴⁵. Volviendo a los datos de la AIREF, el efecto del índice de revalorización de las pensiones podría situarse en 2,8 puntos de PIB en 2048, mientras el factor de sostenibilidad supondría 0,6 puntos⁴⁶.

Gráfico 7. Gasto en pensiones como porcentaje del PIB

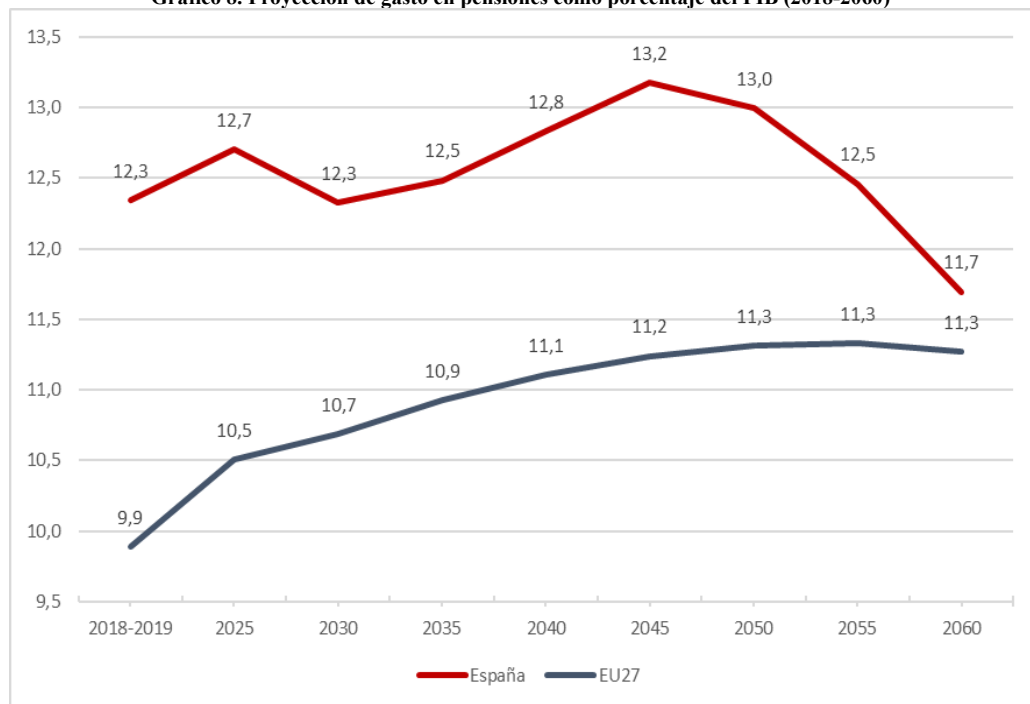


Fuente: AIREF

Estos datos son muy similares a los calculados por la OCDE y que se muestran en el siguiente gráfico. Como puede verse, el pico de gasto se alcanzaría en 2047 e implicaría un 13,2% del PIB, un punto más que el escenario central de la AIREF y dos puntos más que la media de la UE. A partir de ese momento, el gasto descendería para situarse 10 años después en niveles cercanos a la media comunitaria. Que el porcentaje de gasto respecto del PIB se sitúe por encima de la media europea puede ser un indicio de fuerte desvío. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que ya en la actualidad se ocupa esa posición y que la situación es muy dispar en el seno de la Unión. Por ello, junto a la media, puede resultar también de interés observar cual sería la situación de otros países próximos.

⁴⁵ SUÁREZ CORUJO, B.; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A., “La ruptura silenciosa del sistema público de pensiones”, *Economistas Frente a la Crisis*.

⁴⁶ AIREF, *Opinión sobre la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social*, cit., p. 54. El FMI incrementa el impacto de la supresión del índice de revalorización de las pensiones hasta el 3,2-3,5 puntos del PIB. IMF, *Spain*, cit., p. 62.

Gráfico 8. Proyección de gasto en pensiones como porcentaje del PIB (2018-2060)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.

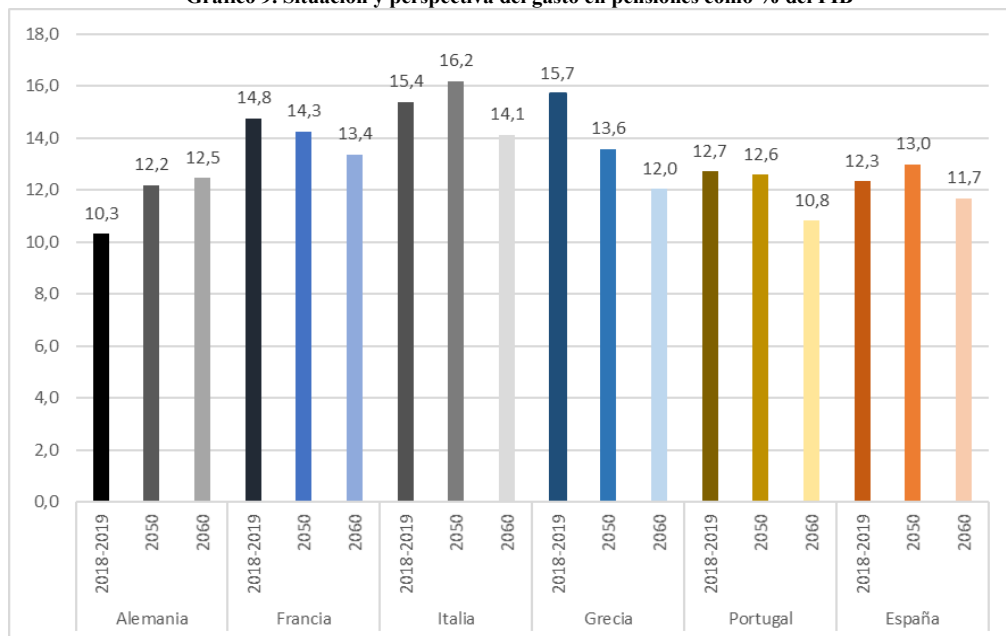
A pesar de que los dos análisis mostrados están bastante alineados, debe recordarse que otros estudios son bastante más pesimistas, proyectando tasa de gasto respecto del PIB del 17,5%⁴⁷, un punto y medio más que el peor de los escenarios previstos por la AIREF, que, a su vez, es el peor pronóstico de los dos realizados hasta ahora. Teniéndolos en cuenta, no obstante, parecen más bien mostrar un escenario extremo que, por serlo precisamente, debiera ser menos probable. De ahí que sigamos manteniendo como referencia, a efectos del presente estudio, el binomio AIREF-OCDE como proyección más probable. ¿Es este nivel de gasto proyectado mucho o poco? Quizá la perspectiva comparada pueda ayudarnos a este respecto.

El gráfico siguiente muestra la situación actual y perspectivas del gasto en pensiones como porcentaje del PIB desde la perspectiva comparada. En concreto, se han seleccionado las tres economías más grandes de la Unión, junto a la española, y dos países próximos en cuanto a modelos de Estados del Bienestar, Portugal y Grecia. Pues bien, lo primero que puede comprobarse es que todos ellos se sitúan en la actualidad por encima de la media de la UE, que es el 9,9%. El país más cercano a esta cifra sería Alemania, con un 10,3% del PIB, seguido de España (12,3%) y Portugal (12,6%). En el otro extremo se situaría Italia con un 15,4%. En 2050, momento, como se señaló anteriormente de mayor gasto previsto, el cuadro no cambia en exceso. Alemania seguiría siendo el

⁴⁷ DE LA FUENTE, A.; GARCÍA DÍAZ, M. A.; SÁNCHEZ MARTÍN, A. R., *Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones*, FEDEA, Madrid, 2020, p. 11, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://fedea.net/algunas-reflexiones-sobre-el-informe-del-pacto-de-toledo-y-los-planes-del-gobierno-en-materia-de-pensiones/>. Estos mismos autores, en un estudio coetáneo, rebajan algo el dato, hasta el 16,9% del PIB. DE LA FUENTE, A.; GARCÍA DÍAZ, M. A.; SÁNCHEZ MARTÍN, A. R., “¿Hacia una contrarreforma de pensiones? Notas para el Pacto de Toledo”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, vol. 232, 1, 2020, IEF, p. 126.

país del grupo con menor gasto, 12,2%, casi un punto más que la media de la UE; seguida de Portugal y España, que intercambiarían sus posiciones (12,6 y 13% respectivamente). Italia seguiría siendo el Estado con gasto más elevado, alcanzado el 16,2%. A partir de ese momento, los niveles de gasto se reducirían, aunque solo Portugal lo situaría por debajo de la media europea, que se situaría en el 11,3%, arrebatando a Alemania la posición de país con menos gasto.

Gráfico 9. Situación y perspectiva del gasto en pensiones como % del PIB



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.

Partiendo de este escenario comparado, las perspectivas de gasto de España no parecerían descabelladas. Al contrario, las medidas adoptadas en 2011 especialmente permitirían mantener unos niveles, a pesar de la incorporación de los *baby boomers*, muy similares a los de los más conservadores de los países de nuestro entorno. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos cálculos se basaban no solamente en los cambios introducidos en 2011, sino también en la incorporación del factor de sostenibilidad hoy derogado. De ahí la importancia que las medidas adoptadas en 2021 sean capaces de sustituir el impacto que a este se le había atribuido.

Al margen de lo anterior, los datos también justificarían la derogación del índice de revalorización de las pensiones, pues el ajuste adicional hasta llevar el gasto al 11,9% en 2050 habría situado a España como el país que menos gastaría del grupo 0,3 puntos menos que Alemania. A ello habría que sumar el argumento ya mencionado relativo a que este elemento hacía el sistema insostenible socialmente.

A este respecto, el Banco de España, sobre la base de los datos contenidos en el *Ageing Report*, ha señalado que «como resultado de la reforma de 2013, y en ausencia de la incorporación de ingresos adicionales en el sistema, España sufriría uno de los mayores descensos de los países de la Unión Europea (UE) en la tasa de beneficio entre 2013 y 2060, de aproximadamente 20 pp, cayendo del cuarto al décimo puesto, si bien aún presentaría una tasa de beneficio por encima de la media de la UE». Esto se explica porque el índice de revalorización de las pensiones propiciaría que «la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones sería del 15% en 10 años y del 30% en 20 años» y

porque «el factor de sostenibilidad reduciría la pensión inicial de los trabajadores que aún no se han jubilado en aproximadamente el 5% en 10 años y el 10% en 20 años»⁴⁸.

4. A MODO DE CONCLUSIONES: PENSIONES SOSTENIBLES EN TODOS LOS SENTIDOS

A lo largo de estas páginas hemos tenido ocasión de abordar el estadio actual del debate en torno a la sostenibilidad de las pensiones. En él, parece que la crisis de la pandemia será un mero paréntesis, de tal suerte que se reanuda en el punto en el que estaba, el de buscar soluciones más equilibradas que la propiciada por la reforma de 2013. El brutal impacto social que la Gran Recesión supuso y las reformas radicales que emplearon la coyuntura como pretexto para cambiar la morfología de nuestro Estado del bienestar⁴⁹ han hecho valer la máxima de que no hay mal que por bien no venga. Hoy, entre los valores en juego está sin lugar a dudas el de que las reformas sean sostenibles también socialmente. Esto implica, como aquí se ha propuesto, abandonar la aproximación parcial de la sostenibilidad financiera para adoptar una más ambiciosa y amplia, la de la sostenibilidad integral.

Hablar de sostenibilidad integral implica lógicamente articular medidas alternativas que “suavicen” el gasto según se aproxime 2050. Pero, frente a la alternativa de la sostenibilidad miope que solo piensa en el gasto -y que puede resultar insaciable-, la perspectiva integral busca soluciones capaces de conjugar las sostenibilidades financiera y social. Como hemos señalado anteriormente, según los estudios realizados, la supresión del factor de sostenibilidad puede implicar un incremento del gasto en 2050 de en torno a 0,6% del PIB. El MEI, por su parte, compensaría 0,2%⁵⁰. La vuelta a la revalorización de las pensiones supondría en torno a 3 puntos más del PIB, aunque por la vía de incrementar las bases de cotización se podría recaudar casi un punto⁵¹ y con la reducción de las salidas prematuras del mercado de trabajo se rebajaría también el gasto futuro en pensiones en 2,7 puntos del PIB⁵². Es posible, por tanto, combinar diversas alternativas de ingreso y gasto que permitan alcanzar soluciones más equilibradas.

Sea como fuere, la virtud de los tiempos aciagos que hemos soportado durante casi una década es haber conseguido sacar el debate de las pensiones de la respuesta única de la reducción del gasto para incorporar también las soluciones por la vía del ingreso. Hoy, el futuro de las pensiones no puede explicarse sin ambos y quienes siguen apostando por la vía del achique continuo del sistema debieran explicar qué motivos adicionales les llevan a perseverar en esta vía, demostrado como está que la financiación de las pensiones no es cuestión de una perspectiva, sino de dos.

Es más, al hilo de ese debate, debiera responderse también a la pregunta de por qué moverse en niveles del 10-11% del PIB es preferible al 14-15%, cuando hay países de nuestro entorno que ya están en ese nivel y que según las proyecciones lo mantendrán o alcanzarán de aquí a 2050⁵³. Como

⁴⁸ HERNÁNDEZ DE COS, P., “El sistema de pensiones en España”, cit., pp. 15-16.

⁴⁹ SUÁREZ CORUJO, B., “Dos reformas y un destino: de cómo las «rupturas» sociolaborales socavan el estado de bienestar.”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 20, 2016, Facultad de Derecho, pp. 113-134.

⁵⁰ DE LA FUENTE, A. Y OTROS, *El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa*, cit., p. 4.

⁵¹ CCOO, *Informe sobre la propuesta de CCOO para el incremento de Bases Máximas de Cotización. Desmontando algunos tópicos*, CCOO, Madrid, 2017, p. 28, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://www.ccoo.es/ca30a17c0b7b069594aac98a8cd500f5000001.pdf>.

⁵² GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A., “El acuerdo social termina con los recortes de las pensiones de 2013 | Economistas Frente a la Crisis”, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://economistasfrentealacrisis.com/el-acuerdo-social-termina-con-los-recortes-de-la-reforma-de-2013/>.

⁵³ Según los datos de la OCDE anteriormente mencionados, Austria pasará de un gasto en pensiones del 13,3% del PIB al 14,7% en 2050; Bélgica del 12,2 al 15,25%; Finlandia se mantendrá en un 13%, y Francia en el 14%; Italia (...)

ha señalado recientemente el gobernador del Banco de España, «cualquier reforma debería iniciarse estableciendo el nivel de prestaciones que el sistema público de pensiones debería proveer y, una vez determinado, garantizando que existen los recursos necesarios para sufragarlo»⁵⁴. Solo la sostenibilidad integral permite abordar esta cuestión, puesto que para la perspectiva financiera pura el nivel es un asunto poco trascendente, ya que cuanto menos se gaste, menos problemas habrá para financiar el sistema.

Al margen de lo anterior, por último, la sostenibilidad integral permite alcanzar no solamente soluciones equilibradas sino estables desde un punto de vista político y social. Los excesos de 2013 han puesto en evidencia que las soluciones, no solamente impuestas, sino radicales, terminan por desestabilizarse y finalmente caer. No es una cuestión de ideología, por más que ésta lógicamente también haya jugado un papel significativo, sino de eficacia de las normas sociales. Una norma social que no satisfaga los intereses de todas las partes implicadas termina en el fracaso. En el caso de las pensiones, una reforma que no asegure su función social, la de propiciar una cobertura adecuada de las necesidades de la persona y su núcleo familiar, carece de futuro.

5. BIBLIOGRAFÍA

- AIREF, *Opinión sobre la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social*, AIREF, Madrid, 2019.
- ARAGÓN GÓMEZ, C. (ed.), *Impacto del COVID-19 en materia laboral y de Seguridad Social*, Francis & Taylor, 2020.
- ARAGÓN GÓMEZ, C., “Otra vuelta de tuerca a la reducción de la cuantía de las pensiones: la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del índice de Revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social”, *Revista de información laboral*, n.º 1, 2014, pp. 19-43.
- BANDRÉS MOLINÉ, E., “El presupuesto de la Seguridad Social de 2022: aportaciones del Estado iniciando las reformas”, *Funcas*, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://www.funcas.es/articulos/el-presupuesto-de-la-seguridad-social-de-2022-aportaciones-del-estado-iniciando-las-reformas/>.
- BLASCO PELLICER, A.A.; ALEGRE NUENO, M.; LÓPEZ BALAGUER, M.; RAMOS MORAGUES, F.; TALENS VISCONTI, E., *Análisis normativo de las medidas laborales y de Seguridad Social frente a la crisis del COVID-19*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- BLÁZQUEZ AGUDO, E.M., “MEI. Otro mecanismo para tratar de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones.”, *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://www.aedtss.com/mei-otro-mecanismo-para-tratar-de-garantizar-la-sostenibilidad-del-sistema-de-pensiones-por-evalblazquez/>.
- CASAS BAAMONDE, M. E.; RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M., “Un nuevo Derecho del Trabajo en la emergencia. Las medidas laborales y de seguridad social excepcionales en el estado de alarma declarado por la crisis sanitaria de Covid-19”, *Derecho de las relaciones laborales*, vol. 4, 2020.
- CAVAS MARTÍNEZ, F., “La separación de las fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social: realidades y nuevas propuestas”, en Hierro Hierro, F. J. (ed.) *Perspectivas jurídicas y económicas del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*, Aranzadi Thomson Reuters, 2021, pp. 99-125.
- CCOO, *Informe sobre la propuesta de CCOO para el incremento de Bases Máximas de Cotización. Desmontando algunos tópicos*, CCOO, Madrid, 2017, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://www.ccoo.es/ca30a17c0b7b069594aae98a8cd500f5000001.pdf>.

se mantendrá en el 15%, alcanzando su pico antes, un 17,9% en 2035; Luxemburgo pasará de un 9,2% al 14,8%; Portugal llegará al 14,6% en 2035, partiendo de un nivel parecido al nuestro, el 12,7%.

⁵⁴ HERNÁNDEZ DE COS, P., “El sistema de pensiones en España”, cit., p. 19.

- CHABANNES, M., “El discurso de la Unión Europea en materia de pensiones en el marco de la Estrategia Europa 2020”, en Gómez Salado, M. A., Vila Tierno, F. (eds.) *La suficiencia y la sostenibilidad de las pensiones desde una perspectiva internacional: especial atención a las personas mayores*, Aranzadi Thomson Reuters, 2021, pp. 89-118.
- CHISLETT, W., “Spain’s state pension conundrum”, *Real Instituto Elcano*, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://www.realinstitutoelcano.org/en/spains-state-pension-conundrum/>.
- CONDE-RUIZ, I.; GONZÁLEZ, C. I., *El Proceso de Envejecimiento en España*, FEDEA, Madrid, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-07.pdf>.
- DE LA FUENTE, A.; GARCÍA DÍAZ, M. A.; SÁNCHEZ MARTÍN, A. R., *Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones*, FEDEA, Madrid, 2020, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://fedea.net/algunas-reflexiones-sobre-el-informe-del-pacto-de-toledo-y-los-planes-del-gobierno-en-materia-de-pensiones/>.
- DE LA FUENTE, A.; GARCÍA DÍAZ, M. A.; SÁNCHEZ MARTÍN, A. R., *El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa*, FEDEA, Madrid, 2022, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://policy.fedea.net/el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional/>.
- DE LA FUENTE, A.; GARCÍA DÍAZ, M. A.; SÁNCHEZ MARTÍN, A. R., “¿Hacia una contrarreforma de pensiones? Notas para el Pacto de Toledo”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, vol. 232, n.º 1, 2020, IEF, pp. 113-144.
- DE MIGUEL LÁZARO, F., “La generación del baby boom sí financió sus pensiones futuras | Economistas Frente a la Crisis”, 2018, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://economistasfrentealacrisis.com/la-generacion-del-baby-boom-si-financio-sus-pensiones-futuras/>.
- DESDENTADO BONETE, A., “Reflexiones sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones”, *Revista de derecho social*, n.º 64, 2013, pp. 223-236.
- DEVESA CARPIO, E.; DOMÉNECH, R., *Las cuentas nocionales individuales: elemento central de la reforma del sistema de pensiones en España*, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2021/02/FPP2021-02.pdf>.
- ELORZA-GUERRERO, F., “La cotización a la Seguridad Social en la reforma del Pacto de Toledo de 2020”, en Hierro Hierro, F. J. (ed.) *Perspectivas jurídicas y económicas del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*, Aranzadi Thomson Reuters, 2021, pp. 243-282.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A., “Pensiones: la demografía en positivo | Economistas Frente a la Crisis”, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://economistasfrentealacrisis.com/pensiones-la-demografia-en-positivo/>.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A., “Relaciones intergeneracionales, demografía y economía en relación con las pensiones”, *Cuadernos de relaciones laborales*, vol. 33, n.º 2, 2015, Escuela de Relaciones Laborales, pp. 235-258.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A., “El acuerdo social termina con los recortes de las pensiones de 2013 | Economistas Frente a la Crisis”, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://economistasfrentealacrisis.com/el-acuerdo-social-termina-con-los-recortes-de-la-reforma-de-2013/>.
- HERNÁNDEZ DE COS, P., “El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia: contribución del Banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, 2 de septiembre de 2020”, 2021, Banco de España, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/14804>.

- IMF, *Spain: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Spain*, IMF, Washington, D.C., 2022, fecha de consulta 16 febrero 2022, en <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/02/15/Spain-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-513178>.
- MONEREO PÉREZ, J. L., “La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, n.º 3, 2021, Universidad de Málaga (UMA), pp. 21-84.
- MONEREO PÉREZ, J. L., “La pandemia Covid-19 como «hecho social total» y su impacto en el derecho social”, en Barrios Baudor, G. L., Rodríguez Iniesta, G. (eds.) *Derecho vivo de la Seguridad Social*, Laborum, 2020, pp. 169-232.
- MONEREO PÉREZ, J. L., “Notas sobre la sostenibilidad económica y social de las pensiones en la perspectiva constitucional y legal. Propuestas de mejora”, *Derecho de las relaciones laborales*, n.º 2, 2018, pp. 173-201.
- MONEREO PÉREZ, J. L.; FERNÁNDEZ BERNAT, J. A., *La sostenibilidad de las pensiones públicas: Análisis de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la seguridad social*, Tecnos, 2014.
- MONEREO PÉREZ, J. L.; RODRÍGUEZ INIESTA, G., “La protección social en la emergencia. Entre el ensayo, precipitación y búsqueda de soluciones en tiempos de incertidumbre: A propósito de la crisis sanitaria provocada por el COVID 19 y las medidas legales adoptadas”, *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, n.º 23 (2º trimestre 2020), 2020, Laborum, pp. 11-53.
- OECD, *Pensions at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, 2021.
- PÉREZ DEL PRADO, D., *El impacto social de la Gobernanza económica europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- PÉREZ DEL PRADO, D., “Qué es, dónde está y qué hacer con la revalorización de las pensiones”, *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, n.º 60, 2019, Wolters Kluwer, pp. 119-134.
- RAMOS QUINTANA, M.I., “El factor de sostenibilidad del sistema de pensiones en España: análisis crítico”, *Anales de la Facultad de Derecho*, n.º 31, 2014, Servicio de Publicaciones, pp. 9-28.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.; CASAS BAAMONDE, M. E., *Derecho del trabajo y de la Seguridad Social ante la pandemia*, Francis Lefebvre, 2020.
- RUESGA BENITO, S. M., “Reflexionando sobre el futuro de los sistemas de pensiones”, *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, n.º 23 (2º trimestre 2020), 2020, Laborum, pp. 319-354.
- SUÁREZ CORUJO, B., “Dos reformas y un destino: de cómo las «rupturas» sociolaborales socavan el estado de bienestar.”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 20, 2016, Facultad de Derecho, pp. 113-134.
- SUÁREZ CORUJO, B., *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*, Lex Nova, Valladolid, 2014.
- SUÁREZ CORUJO, B.; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A., “La ruptura silenciosa del sistema público de pensiones”, *Economistas Frente a la Crisis*, fecha de consulta en <https://economistasfrentealacrisis.com/la-ruptura-silenciosa-del-sistema-publico-de-pensiones/>.
- TORTUERO PLAZA, J. L., “El Mecanismo de Equidad Intergeneracional”, *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://www.aedtss.com/el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional-por-jose-luis-tortuero/>.

- TRILLO GARCÍA, A. R., “El factor de sostenibilidad y la reforma del índice de revalorización de las pensiones.”, en García-Perrote Escartín, I., Mercader Uguina, J. R. (eds.) *Las reformas laborales y de Seguridad Social de la Ley 11/2013, de 26 de julio al Real Decreto-Ley 3/2014, de 28 de febrero.*, 2014, ISBN 978-849898-828-4, págs. 445-471, 2014, pp. 445-471.
- VVAA, *Por una pensión de jubilación, adecuada, segura y sostenible: III Congreso Internacional y XVI Congreso Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social : [Madrid, 17 y 18 de octubre de 2019]*, Laborum, 2019.