Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 41 (4º Trimestre 2024)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Pags. 29-60

Sostenibilidad y mejora de las pensiones: una evaluación crítica de la Disposición Adicional 2ª del Real Decreto-ley 2/2023

Sustainability and improvement of pensions: a critical evaluation of the 2nd Additional Provision of Royal Decree-Law 2/2023

Mikel de la Fuente Lavín — *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea*
https://orcid.org/0000-0001-6099-1721

Xabier Pérez Davila — *Licenciado en Ciencias Económicas y Diplomado en Estudios Avanzados por la UNED*
https://orcid.org/0009-0001-2018-3268

Sumario

1. INTRODUCCIÓN
2. BREVE ANÁLISIS DEL PAPEL DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA
3. ALGUNOS ELEMENTOS DE LAS REFORMAS RESTRICTIVAS DEL PERÍODO 2011-2023
4. LA REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO DE 2020
5. EVOLUCIÓN DE LAS PREVISIONES SOBRE GASTO EN PENSIONES EN LOS AGEING REPORT
6. EL DEBATE SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DEL R.D.L. 2/2023
7. CUATRO NOTAS FINALES
8. CONCLUSIONES
9. BIBLIOGRAFÍA

Fecha Recepción: 15/9/2024
Fecha Revisión: 15/10/2024
Fecha Aceptación: 16/10/2024

Cita Sugerida: DE LA FUENTE LAVÍN, M. y PÉREZ DAVILA, X.: «Sostenibilidad y mejora de las pensiones: una evaluación crítica de la Disposición Adicional 2ª del Real Decreto-ley 2/2023». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 41 (2024): 29-60.

Resumen

La Disposición Adicional 2ª del Real Decreto-ley 2/2023 fija una evaluación trianual de la trayectoria de gastos e ingresos del sistema público de pensiones a partir de las previsiones sobre los gastos y sobre el resultado de las medidas de ingresos en el período 2022-2050. Para ello contempla tres escenarios en función del porcentaje de los ingresos sobre el PIB y establece un abanico de posibles medidas de reducción de los gastos y/o de aumento de ingresos. Nuestro estudio realiza un análisis de la evolución previsible de gastos e ingresos, así como de las necesidades de aumento del gasto para solventar varias de las limitaciones de las actuales regulaciones, basándose para ello en la evolución del sistema de pensiones como resultado de las reformas legales implementadas desde la Ley 27/2011, así como de las posiciones de la Unión Europea a través de los Ageing Reports, la AIRef, el Gobierno de España, entidades de estudio y movimientos sociales.

Palabras clave

cuantía de las prestaciones; ingresos y gastos; pensiones; sostenibilidad del sistema de pensiones

Abstract

Additional Provision 2 of Royal Decree-Law 2/2023 establishes a three-year assessment of the expenditure and revenue trajectory of the public pension system based on expenditure forecasts and the outcome of revenue measures in the period 2022-2050. To this end, it considers three scenarios based on the percentage of revenue over GDP and sets out a range of possible measures to reduce expenditure and/or increase revenue. Our study analyses the foreseeable evolution of expenditure and revenue, as well as the need to increase expenditure in order to solve several of the limitations of the current regulations, based on the evolution of the pension system as a result of the legal reforms implemented since Law 27/2011, as well as the positions of the European Union through the Ageing Reports, the AIReF, the Spanish Government, research institutions, and social movements

Keywords

benefit levels; revenues and expenditures; pensions; sustainability of the pension system

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de pensiones basados en el método de reparto del modelo continental o "bismarckiano", entre los que está incluido el de España, tienen dos funciones que se cumplen en diferente grado en los diferentes Estados. La primera es la de mantener la continuidad de los ingresos cuando finaliza la actividad laboral, relación que se manifiesta en la financiación mediante cotizaciones sociales sobre los salarios o los ingresos del trabajo por cuenta propia. En las últimas décadas se tiende a reducir la ratio pensión/salario lo que atenúa esa continuidad. La segunda es la redistributiva a favor de los colectivos más precarizados, de menores salarios y carreras laborales más interrumpidas que dan lugar pensiones de menor cuantía. Este carácter redistributivo diferencia el sistema de reparto de los de capitalización en que la cuantía de la pensión depende de la capacidad individual de ahorro[1]. Numerosos regímenes de reparto están adoptando los criterios individualistas característicos de la capitalización.

En España, las limitaciones en el acceso y la cuantía de las pensiones, para una parte importante de las personas pensionistas, en unos casos se debe a razones laborales, sea por el trabajo en sectores de niveles salariales inferiores, que frecuentemente se corresponden con los más feminizados, sea por haber sido realizados en condiciones penosas, insalubres o peligrosas, que suelen ir asociados a menores esperanza media de vida y, por lo tanto, de percepción de la pensión. En otros casos la precariedad se debe a causas sociales, siendo una de ellas, la que afecta a las mujeres por la menor duración de su actividad profesional y a la mayor dificultad en la promoción profesional por la muy superior dedicación en relación con los hombres a las actividades de cuidado y atención a la crianza de hijas e hijos y a las personas dependientes.

Este artículo tiene un doble objetivo. El primero es el de sintetizar y explicar las razones por las que las reformas de las pensiones promulgadas desde el 2011 no han contribuido al cumplimiento de aquellas funciones. Por una parte, porque han ocasionado una caída de las pensiones causadas cada año en relación con los años precedentes para la mayoría de la población trabajadora y a una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones ya causadas. Por otra parte, porque las medidas tendentes a mejorar las pensiones de los colectivos de peor inserción laboral y social han sido de menor impacto que las medidas "racionalizadoras" tales como, entre otras, la ampliación del período de cálculo y el atraso de la edad de jubilación, tanto de la ordinaria como de las anticipadas y las parciales. Las medidas positivas adoptadas para ese cometido han sido insuficientes y tardías, como ha ocurrido con el aumento de las pensiones mínimas establecida en la reforma de 2023. Además, no se han dictado para corregir las injusticias a las y los actuales pensionistas mediante su aplicación retroactiva.

Partiendo de la situación del sistema de pensiones a la luz del impacto de las reformas que se analizan en los apartados 2, 3 y 4, el segundo objetivo del artículo es el análisis de las previsiones legales sobre la evaluación de la situación financiera de las pensiones prevista para el 2025 conforme a la Disposición Adicional Segunda del R.D.L. 2/2023 (en adelante DA2ª). Mostraremos que, según el *Ageing Report* 2024 (AR24), no es necesario ningún nuevo recorte como los que reclama el entramado de organismos "independientes" del capitalismo neoliberal.

[1] La opción por el régimen de reparto para los sistemas públicos de pensiones está motivada por qué los objetivos de redistribución propios de la Seguridad Social se acomodan mejor a los regímenes de reparto que a los de capitalización (De La Villa Gil, L.E. y Desdentado Bonete, A.: *Manual de Seguridad Social,* Aranzadi, Pamplona, 1979, p.19), que configuran el derecho a pensión más como un derecho financiero que como un derecho social.

2. BREVE ANÁLISIS DEL PAPEL DE LAS PENSIONES EN ESPAÑA

El aumento de la esperanza de vida a lo largo del siglo XX y de las primeras décadas del XXI ha aumentado la relevancia de las pensiones para mantener los ingresos. Ello se acredita por la elevada cuantía del gasto en pensiones que es un elemento clave de los recursos disponibles para la gente de más edad. Las pensiones constituyen el componente mayoritario en el gasto de la seguridad social e incluso en el conjunto del gasto de la política social. En efecto, el gasto en pensiones contributivas en el 2023 ha ascendido a 161.877 millones de euros, representando el 89% de la totalidad del gasto realizado en prestaciones del nivel contributivo de la Seguridad Social[2] y aproximadamente el 36% de las obligaciones reconocidas en la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado de ese año[3], que incluyen además de la Seguridad Social, el Estado, los Organismos Autónomos y los Entes Públicos.

En junio de 2024 había 10,2 millones de pensiones contributivas y 9,2 millones de pensionistas (frente a 21,6 millones de "personas ocupadas"). La diferencia de ambas cifras se debe a que algo más del 10% de las personas pensionistas percibe dos o más pensiones de la Seguridad Social, mayoritariamente una de jubilación o invalidez y otra de viudedad y el 1% cobra una sola pensión del sistema de Seguridad Social en concurrencia con otra pensión externa al sistema. Aproximadamente 446.000 mil personas perciben pensiones no contributivas de jubilación o invalidez, que se abonan a quienes no tienen derecho a las contributivas y además disponen de muy escasos ingresos, cifra que apenas viene experimentando cambios en los últimos años.

Las instituciones privadas y públicas, estatales e internacionales, defensoras del orden social neoliberal insisten en que es necesario contener los salarios, suspender la revalorización de las pensiones e introducir reformas que reduzcan las pensiones iniciales a fin de evitar lo que califican como "excesiva generosidad" de los sistemas de pensiones. Para ello utilizan como parámetro revelador de la misma el aumento de la cuantía del conjunto de las pensiones medias –aunque cada vez menor–, obviando que ello se debe a que las pensiones que causan alta son más elevadas que las que causan baja, por corresponder a salarios más elevados de las últimas décadas (hasta la crisis del 2008) en relación con las precedentes y a la mayor duración de las cotizaciones, que las que causan baja por fallecimiento. El dato más relevante para valorar si la cuantía de las pensiones mejora o no, es ver la evolución de las pensiones nuevas de cada año en relación con las de años anteriores. Como producto de las reformas restrictivas y de la caída salarial, que se puede apreciar a través del salario medio/hora, que según un estudio en España es casi inferior en el 33% inferior a la media de la Unión Europea (UE)[4], la cuantía de las pensiones nuevas apenas está aumentando en los últimos años e incluso disminuye. Hasta 2016 la cuantía de las nuevas pensiones aumentaba de forma significativa cada año A partir de ese año empezaron a aumentar en mucha menor cuantía, por debajo de la inflación (tabla I).

[2] Cálculo de los autores en base a los datos del MISSM: https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/760645bc-5296-47cf-a4bb-6d7a8607fad5/L_Sistema_Diciembre+Provisional_2023.pdf?MOD=AJPERES, p. 16, diciembre provisional 2023.

[3] Cálculo de los autores en base a los datos del DEFENSOR DEL PUEBLO: https://www.defensordelpueblo.es/transparencia/informacion-economica-presupuestaria-y-contractual/presupuestos/ejecucion-2023/, 13/3/2024.

[4] En España el salario medio/hora era en 2023 de 18,2 euros frente a 24 en la UE. Véase INFOBAE: "El mapa del salario medio en Europa: España se sitúa lejos de la media comunitaria", 24/7/2024.

Tabla I. Variación interanual de las pensiones iniciales medias. Evolución en términos reales (*)

Año	Incapacidad Permanente	Jubilación	Viudedad	Orfandad	Favor familiares	Total
2021	-1,6	-4,3	-6,6	-1,1	-2,8	-3,8
2022 (**)	-3,8	-5,5	3,9	-4,1	2,5	-5,5

(*) Calculado con el IPC medio.

(**) Variación interanual con IPC medio de 31 de julio a 31 de julio.

Fuente: Informe económico financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social 2023

Como se puede apreciar en las estadísticas de la Seguridad Social, las medias de las pensiones nuevas de jubilación en el conjunto del sistema de Seguridad Social han sido inferiores a las del año anterior en los años 2016, 2017, 2018 y 2021.

Tabla II. Evolución de las pensiones iniciales medias de jubilación, 2015 – 2024

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 junio
Pensión jubilación media inicial (€)	1343	1332	1318	1311	1346	1407	1388	1427	1453	1543
Diferencia año anterior (€)		- 11	- 14	- 7	35	61	- 18	38	26	90

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MISSM

Además, el aumento de los años 2016, 2017, 2018, 2022 y 2023 ha sido inferior a la inflación. En la tabla III comparamos la pensión inicial media real con la que resultaría de aplicar el IPC a la del año anterior.

Tabla III. Pensiones iniciales medias de jubilación, 2015 - 2024, reales y con IPC

Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 junio
Pensión jubilación media inicial (€)	1 343	1 332	1 318	1 311	1 346	1 407	1 388	1 427	1 453	1 543
Más IPC año anterior		1 343	1 354	1 333	1 327	1 357	1 400	1 479	1 508	1 498
Diferencia (€)		- 11	- 35	- 22	19	50	11	- 52	- 55	45

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MISSM

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, la caída y la desaceleración en la cuantía es mayor en el caso de los hombres, debido a la pequeña reducción en la brecha de género en estas pensiones, previsiblemente por el aumento de la duración de la vida laboral de las mujeres y por la, lenta, reducción de la brecha salarial de género. Entre 2015 y junio de 2024, la pensión media inicial de jubilación de las mujeres se ha incrementado en 8,2 puntos porcentuales más que la de los hombres.

Tabla IV. Pensión media inicial de jubilación (€), evolución brecha de género

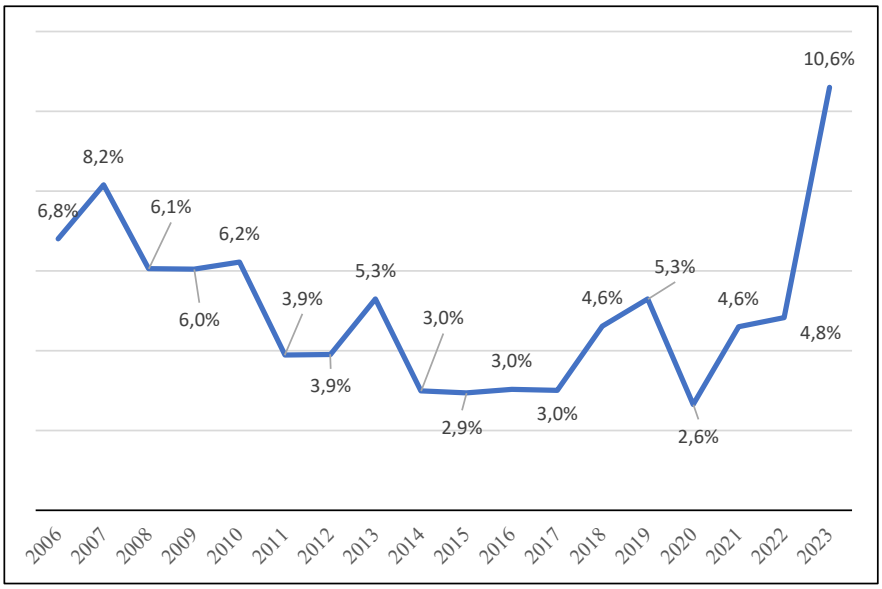
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 junio	Δ acum.
Mujeres	1108	1134	1128	1137	1157	1236	1203	1233	1264	1353	
Δ %		2,3%	-0,5%	0,8%	1,8%	6,8%	-2,6%	2,4%	2,5%	7,1%	22,1%
Hombres	1480	1459	1445	1437	1481	1530	1524	1574	1602	1686	
Δ %		-1,5%	-0,9%	-0,6%	3,0%	3,4%	-0,4%	3,3%	1,7%	5,3%	13,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MISSM

A pesar del aumento del número de pensionistas, como resultado de la caída en la cuantía de las pensiones nuevas y de la revalorización en menor porcentaje que la inflación – que se comenta

en el apartado 4.1–, el aumento anual del gasto en pensiones se ha desacelerado (ver gráfico 1). Solo ha aumentado significativamente en 2023 (último presupuesto de la Seguridad Social aprobado), con un incremento del 10,6 % respecto al gasto en pensiones de 2022, debido a la revalorización de las pensiones en el 8,5% conforme al criterio de la Ley 21/2021 a la que se hará referencia, superando así el gasto efectivamente ejecutado al presupuestado en un 1% (ver tabla V).

Gráfico 1. Δ gasto en pensiones respecto año anterior, %



Fuente: Elaboración propia a partir MISSM, Sistema de la Seguridad Social. Informe de Ejecución del Presupuesto, años 2005-2023.

Tabla V. Presupuesto y Ejecución del gasto en pensiones 2023

	Presupuestado[5]	Ejecutado[6]	Δ
Pensiones contributivas	159 527	161 077	0,97%
Pensiones no contributivas y complementos a mínimos	10 056	10 313	2,55%
Total	169 783	171 390	1,07%

Fuente: Elaboración propia a partir de [4] y [5]

3. ALGUNOS ELEMENTOS DE LAS REFORMAS RESTRICTIVAS DEL PERÍODO 2011-2023

A continuación, se van a exponer algunos de los elementos relacionados con los cambios normativos que contribuyen a la reducción las pensiones. El más importante del último período es el que tuvo lugar con la reforma contenida en la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

[5] Véase Andrés Molinė, E.: "El presupuesto de la Seguridad Social para 2023", *Cuadernos de Información Económica,* noviembre-diciembre 2022, pp. 31-37.

[6] MISSM, *Sistema de la Seguridad Social. Ejecución del Presupuesto 2023*.

La Ley 27/2011 ha tenido una influencia profunda y duradera sobre los principales elementos de las pensiones, que, entre otros elementos restrictivos, incluye los que se consideran más significativos que se resumen seguidamente:

— Aumento progresivo de la edad legal de jubilación hasta los 67 años en el 2027, salvo para quienes hayan cotizado periodos amplios de cotización, lo que trae consigo la reducción de las pensiones por la aplicación de coeficientes reductores de quienes no se mantienen en el empleo hasta esa edad, sea "voluntariamente" por causa física o mental o involuntariamente por despidos individuales o colectivos motivados por la política empresarial de sustituir a los trabajadores de más edad –y mayor salario- por trabajadores jóvenes que perciben salarios inferiores. Se exceptúa su aplicación a quienes tengan una larga cotización: al menos 38 años y medio en el 2027 -38 años en el 2024-, condición que no pueden cumplir quienes hayan tenido carreras más interrumpidas, señaladamente las mujeres que de forma mayoritaria se están jubilando a la edad más tardía que los hombres, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla VI. Edad media de acceso a la jubilación

Año		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Mujeres	Anticipadas	62,4	62,3	62,3	62,4	62,7	62,9	63,1	63,3	63,4	63,5
	Ordinarias	65,7	65,7	65,7	65,8	65,9	65,9	66,0	66,1	66,2	66,2
Hombres	Anticipadas	62,1	62,1	62,6	62,6	62,4	62,6	62,8	62,9	63,0	63,0
	Ordinarias	65,5	65,5	65,6	65,6	65,6	65,6	65,7	65,7	65,9	65,8

Fuente: Elaboración propia a partir MISSM[7]

El aumento de la edad legal de jubilación da lugar a una reducción de las pensiones de los y las trabajadores/as que pierden su empleo antes de esa edad por la aplicación de coeficientes penalizadores al jubilarse anticipadamente durante más tiempo. Para quienes se mantienen en el empleo, sobre todo si sufren malas condiciones de trabajo, ven reducido su tiempo dedicado al descanso y a actividades sociales. El atraso supone un golpe para quienes tienen una salud frágil y/o han trabajado en condiciones penosas o insalubres en un gran número de sectores productivos y modalidades de jornada de trabajo en los que no se está fijada la anticipación sin penalización. Como resultado de esta política la edad efectiva de jubilación está aumentando de forma continuada;

— Aumento del período de carencia para acceder a la pensión de jubilación contributiva hasta los 15 años de cotización efectiva, dejando sin efecto la consideración como cotizado de los periodos correspondientes a las pagas extraordinarias. Este aumento prolonga otro incremento anterior desde los 10 a los 15 años por la Ley 26/1985 y han situado al requisito del periodo cotizado entre los más elevados de la UE y, junto a otras medidas, ha contribuido a impedir el acceso a la pensión contributiva a un significativo número de mujeres;

— Aumento desde 35 a 37 años del período de cotización necesario para alcanzar el 100% de la pensión de jubilación, cambio que, en la medida en que en general la duración de la vida profesional no depende de opciones voluntariamente escogidas, también afecta especialmente a los colectivos con carreras profesionales más fragmentadas;

[7] MISSM: "Evolución de las altas de jubilación por edades", primer semestre 2024, p. 8.

— Ampliación del período de cálculo de esta pensión desde los 15 a los 25 años, que prolonga el proceso de progresiva ampliación iniciado en 1985 con el paso de 2 a 8 años en 1985 y a 15 en 1997. El efecto reductor de la ampliación se debe a que los salarios de fin de carrera suelen ser más elevados que los del inicio. Se ha pretendido enmascarar su verdadera finalidad, de reducir el importe de la gran mayoría de las pensiones con argumentos de equidad, consistentes en la correspondencia más estrecha entre cotizaciones y prestaciones (la llamada contributividad), a la vez que evita -se dice- perjudicar a los trabajadores de carreras más inestables al final de su vida laboral. Para evitar ese efecto hay una solución que evita ese inconveniente y es el de sustituir los últimos por los mejores años en valor actualizado, como se practica en algunos Estados de la UE.

Las medidas de la Ley 27/2011 fueron mantenidas por el nuevo gobierno del PP en el 2012, que añadió otras normas que empeoraron la situación de las pensiones. Así, la demora en la edad general de jubilación a los 67 años fue complementada por el R.D.L. 5/2013, que atrasó en dos años la edad de acceso a las jubilaciones anticipadas, tanto la forzosa como la voluntaria, hasta alcanzar progresivamente las edades de 63 y 65 años, a la vez que aumentaba en la mayoría de los casos la penalización por anticipo de la edad, especialmente en las jubilaciones voluntarias.

La Ley 27/2011 habrá tenido muy importantes efectos no solo en la cuantía sino también en la equidad de las pensiones[8]. De forma paralela habría producido una desaceleración del aumento del gasto en pensiones. En este último sentido es significativa la estimación en el 2012 de la Comisión Europea (CE) según la cual la reforma de 2011 produciría una reducción del aumento del gasto previsto anteriormente en pensiones para el año 2060, que pasaría del 15,1% previsto en 2009 al 13,7%[9].

La Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad (FS) y del Índice de Revalorización (IRP) del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, tuvo importancia durante años en uno de sus elementos y no llegó a aplicarse en el otro. Hasta el 2013 las pensiones se revalorizaban conforme a la estimación de inflación, con posterior revisión a final de año y pago de la diferencia a inicios de año cuando la inflación acumulada fuese diferente a la prevista (casi siempre mayor). La reforma de 2013 fijó un criterio basado en los ingresos y gastos del sistema de unos años y de las previsiones de futuro de otros años, que daría lugar a un Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP), que conducía en la práctica a aumentos del 0,25% anual durante los años 2014 a 2017 incluidos.

La situación cambió con el acuerdo del PNV con el PP de junio del 2018 por el que el PNV apoyaba los Presupuestos Generales del Estado a cambio de una subida de las pensiones según el IPC en el 2018 y el 2019 y del 3% para las pensiones mínimas y de la demora hasta 2023 de la aplicación del FS, que fue derogado sin que llegase a aplicarse[10]. Entre el 2019 y el 2021 se dejó de aplicar el

[8] Un estudio inicial, pero completo, de los previsibles efectos de la reforma de 2011 se puede ver en Ochando Claramunt, C. y Salvador Cifre, C.: "Reformas paramétricas del Sistema Público de Pensiones Español (I): Efectos sobre la contributividad y la Equidad de la Ley 27/2011", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 5, 2015, pp. 255-276.

[9] EUROPEAN COMMISSION: *The 2012 Ageing Report*, European Economy*,* 2/2012, p. 142. Se compara con la cifra del *Ageing Report* de 2009. Si no imposible es al menos muy difícil estimar numéricamente la afectación precisa de esta ley en ambos elementos por cuanto en los años posteriores han tenido lugar repetidas modificaciones normativas que también inciden sobre estos elementos, así como la reducción del poder adquisitivo de la mayoría de los salarios y con ello un aumento inferior que la inflación en las bases reguladoras de las pensiones.

[10] Sobre el FS y el IRP, véase Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A.: "Estabilizadores automáticos en el sistema de seguridad social: factor de sostenibilidad e índice de revalorización"*, Revista de Derecho de la Seguridad Social,* nº 1, 2014, pp. 81-107.

IRP-0,25% y se volvió a aplicar el criterio del IPC estimado y posterior regularización, pero con un nuevo método de medición del IPC basado en el valor medio de las tasas de variación interanual de los precios de los doce meses previos a diciembre del año anterior. La inaplicación del 0,25% en la revalorización y la demora y finalmente derogación del FS solo se explican por la entrada como sujeto político social del movimiento pensionista, que con intensidad diversa en las diferentes comunidades autónomas pero presente en todas ellas, convirtió la necesidad de pensiones decentes en un asunto prioritario y reveló la injusticia radical de las medidas más restrictivas de las reformas de 2011 y 2013 e hizo insostenible su mantenimiento a la mayoría parlamentaria.

La función del FS era hacer pagar a las personas pensionistas el aumento de la esperanza media de vida tras la jubilación. Para ello, el FS se calcularía conforme a la evolución de la esperanza media de vida a los 67 años, por períodos de 5 años y se aplicaría a las pensiones iniciales de jubilación. La Ley 23/2013 preveía que el FS entraría en vigor en el 2019, aunque posteriormente se demoró su aplicación hasta el 2023. La revisión del Pacto de Toledo de 2020 no se pronunciaba a favor de la derogación del FS, lo que mostraba la reticencia de una mayoría parlamentaria en derogarlo aunque fuera con retoques que redujeran el enorme impacto que tenía el FS tal como estaba regulado en la Ley 23/2013. Si se hubieran mantenido las previsiones del INE sobre la esperanza de vida media a los 65 años, la aplicación del FS hubiera supuesto una muy importante reducción acumulable de las pensiones en cada década de aplicación[11]. Como esta medida se iba a aplicar de forma indiferenciada, iba a perjudicar más aún a los colectivos de trabajadores y trabajadoras cuya esperanza media de vida es inferior y por lo tanto perciben durante menos tiempo las pensiones, lo que hubiera supuesto la introducción de un elemento anti-redistributivo muy importante.

Otras medidas han tenido alcance temporal por haber sido derogadas posteriormente, pero durante el tiempo que han estado vigentes han producido efectos perniciosos para las personas afectadas, que en su gran mayoría formaban parte de los colectivos más precarizados o que habían perdido el empleo. Así, el R.D.L. 20/2012, de 13 de julio, modificó la regulación del subsidio de desempleo para mayores de 52 años, ampliando la edad de acceso a los 55 años, reduciendo su duración que pasó a ser la del momento en que se pudiera acceder a la pensión de jubilación en cualquiera de sus modalidades, condicionado el requisito de rentas a las de la unidad de convivencia en lugar de las de la persona beneficiaria[12] y rebajando la cotización durante su percepción desde el 125% al 100% de la edad de jubilación. El R.D.L. 20/2012 fue modificado sustancialmente, eliminando sus medidas restrictivas, por el R.D.L. 8/2019, de 8 de marzo, pero durante sus casi siete años de vigencia contribuyó a empeorar la cuantía de las pensiones de jubilación para quienes perdieron el empleo durante los años de elevado desempleo consecutivos a la crisis iniciada en el 2008.

Otro caso paradigmático ha sido el de la supresión de la financiación por la Administración General del Estado (IMSERSO) de las cuotas a la Seguridad Social derivadas de los convenios especiales con la Tesorería General de la Seguridad Social de las personas cuidadoras no profesionales de las personas en situación de dependencia[13], cuyo número llegó a alcanzar una cifra de 180 mil, muy

[11] En ibídem, p. 89, se recogen estimaciones de Comisiones Obreras según las cuales el FS daría lugar, de entre el 2018 y 2028 a descensos de la pensión inicial de entre un 4 y un 7 por ciento en función de si la evolución se basa en las proyecciones de la Seguridad o en las del INE.

[12] Esta medida suponía dejar fuera a un porcentaje de posibles beneficiarios -que será mayor en las Comunidades Autónomas con salarios y pensiones más elevados-. Afectaría especialmente a las mujeres casadas, ya que el mayor salario medio de los hombres traería consigo que a fin de que el marido de más de 55 años pudiese acceder al subsidio la esposa trabajaría de manera no declarada, lo que durante el tiempo de vigencia de la norma dificultó el acceso no sólo a la jubilación sino a otras prestaciones de Seguridad Social.

[13] Sobre la regulación inicial de la protección social de los cuidadores no profesionales y la supresión de la financiación pública por el R.D.L. 20/2012, véase Guindo morales, S.: "La protección social de la figura de los cuidadores no profesionales de las personas que se encuentran en situación de dependencia", nº 17, 2018, pp. 215-233.

mayoritariamente mujeres[14], que regulaba el RD 615/2007, de 11 de mayo, y que favorecía el acceso a las personas cuidadoras a las pensiones contributivas de jubilación o incapacidad permanente. La Disposición Adicional 8ª del R.D.L. 20/2012 además de limitar la cuantía de la prestación y eliminar su retroactividad, suprimió la obligatoriedad del citado convenio especial y atribuyó la financiación de la cotización a las personas cuidadoras. Ello dio lugar a que solo se mantuviese un número muy reducido de esos convenios, lo que trajo consigo que las mujeres de menos ingresos no mantuvieran el convenio especial[15].

El R.D.L. 6/2019, de 1 de marzo, recuperó esa financiación por el IMSERSO de los convenios especiales de las personas cuidadoras, pero la carencia de cotizaciones de quienes no mantuvieron los convenios durante los casi siete años en los que se suprimió la financiación pública sin duda favoreció que un número importante de mujeres no pudiera acceder a las pensiones contributivas y a una menor pensión de las que si lo lograron por reunir los períodos de cotización requeridos. En este tema la solución más justa hubiera sido que la Administración pública hubiera dado como cotizado los convenios especiales preexistentes al R.D.L. 20/2102, así como los períodos posteriores en los que haya percibido la prestación asociada al convenio especial, la económica de cuidados en el entorno familiar.

4. LA REVISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO DE 2020

En noviembre de 2020 se aprobó por el Pleno del Congreso la tercera revisión del Pacto de Toledo que se concretó en 22 Recomendaciones[16] que, tras la negociación con las "partes sociales", ha dado lugar a un desarrollo normativo que por el momento se ha concretado en tres normas legales, de las que en este artículo solo ve van a analizar las de 2021 y 2023, dejando de lado por razones de espacio la Ley 12/2022 de regulación para el impulso de las pensiones del sistema de empleo.

El aumento de la esperanza de vida, al dar lugar a una mayor duración de cobro de las pensiones, aumenta la importancia de sus criterios de revalorización. El basado en el aumento de los precios tiene por finalidad mantener el nivel de vida de las y los pensionistas, mientras que el que toma el salario como criterio de referencia permite mantener constante a lo largo del tiempo la cuantía relativa de la pensión en relación con el salario, tal como se establece en varios Estados de la UE[17]. Ese beneficio será mayor cuando a su vez los salarios recojan un porcentaje mayor de lo producido, revirtiendo la tendencia a la degradación de la parte salarial.

Hasta la Ley 23/2013 las pensiones se revalorizaban de forma automática al comienzo de cada año, "de acuerdo con el índice de precios al consumo previsto para dicho año". El criterio de revalorización según el IPC previsto y el abono de la diferencia a inicios del año siguiente quebró con la Ley 23/2013, a partir de la cual la revalorización pasó a depender, a través del llamado Índice

[14] https://elderecho.com/la-seguridad-social-registra-mas-40-000-convenios-especiales-cuidadores-no-profesionales

[15] Monereo Pérez, J.L., Moreno Vida, Mª. N., Maldonado Molina, J.A. y González de Patto, R. Mª.:*Manual de Derecho de la Dependencia,* 2ª ed., Madrid, Tecnos, 2014, p. 227.

[16] Véase sobre esta revisión del Pacto de Toledo, Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: "El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº25, 2020, pp. 13-32 y De La Fuente, M.: "El Pacto de Toledo y la política de pensiones: recorte del gasto, contributividad y financiación", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº28, 2021, pp. 241-261.

[17] En 16 Estados de la UE y en Noruega se toman en cuenta los salarios o una combinación de salarios y precios para la actualización de las cotizaciones abonadas en el pasado para el cálculo de las pensiones, si bien en 23 Estados la revalorización es de inferior cuantía al aumento de los salarios, con indexación pura sobre los precios en seis (España, Francia, Italia, Hungría, Austria y Eslovaquia) (EUROPEAN COMMISSION: "2024 Ageing Report Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070", *European Economy Institutional Paper 279,* abril, 2024, pp. 20-21.

de Revalorización de las Pensiones (IRP), de la evolución de ingresos y gastos de las pensiones mediante una complicada fórmula sobre la evolución de los ingresos y gastos del sistema. De haberse mantenido el IRP, la pérdida de poder adquisitivo hubiera sido sustancial y acumulativa, ya que las pensiones, aunque en teoría se revalorizarían entre un mínimo del 0,25% y un máximo del IPC más el 0,50%, en realidad se iba a aplicar siempre el 0,25% mientras se mantuviera el aumento del número de pensionistas, el desempleo masivo y la caída salarial[18]. De hecho, entre 2013 y 2017 las pensiones solo se incrementaron el 0,25% anual. Según la memoria del anteproyecto de la reforma remitida por el Gobierno Rajoy al Consejo Económico y Social (CES) la aplicación del IRP hubiera supuesto un "ahorro de·32.939,95 millones de euros acumulados entre 2014 y 2022[19].

La Ley 21/2021 sustituye el IRP por la aplicación, al comienzo de cada año, del porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual de los precios de los doce meses previos a diciembre del año anterior[20]. Hasta la Ley 21/2021, en los escasos años en que la inflación real era inferior a la prevista, tenía lugar un pequeño aumento del poder adquisitivo de las pensiones. Para evitarlo, cuando la inflación sea negativa la Ley 21/2021 dispone expresamente que la cuantía de las pensiones quedará "congelada", con la única excepción de las pensiones mínimas, y la diferencia será absorbida en los tres años siguientes. Ello supone cerrar toda posibilidad de mejorar el poder adquisitivo de las pensiones y, también, de recuperar lo perdido entre el 2013 y el 2017 (cuando se aplicó el 0,25%).

Conforme al criterio anterior a la Ley 23/2013, basado en la previsión de inflación a comienzos de año y posterior reajuste según la inflación acumulada, en este caso de noviembre de 2020 a noviembre de 2021, en 2022 habría correspondido una revalorización del 5,6%, concretada en una *paguilla* a inicios de año del 4,7% (5,6% de aumento del IPC menos el 0,9% de aumento por la inflación prevista a inicios de 2021) y un aumento de las pensiones para 2022 según la previsión de aumento del IPC para 2022. En su lugar, el nuevo método dio lugar a pérdidas importantes de poder adquisitivo en 2021 y 2022: del 7,1% para las pensiones mínimas y del 7,61% para el resto de las pensiones, que se suman a las que tuvieron lugar por las congelaciones practicadas entre 2011 y 2013, y a la aplicación del 0,25% entre 2013 y 2017.

A pesar de estas pérdidas de poder adquisitivo el criterio de revalorización de la Ley 21/2021 provocó una oleada de rechazo por parte de las instituciones opuestas al mantenimiento de un sistema de pensiones decente. Así, el responsable de pensiones de la OCDE manifestó que hay "argumentos evidentes" para incumplir la ley que liga las pensiones con el IPC medio interanual, ya que ello supondría en 2023 un coste suplementario de 10.000 millones de euros[21]. En un informe oficial posterior, la OCDE reitera esta interpretación de la justicia, que obvia el gran aumento de la renta y patrimonio de los más ricos y de los beneficios de las grandes empresas, cuando manifiesta que las pensiones de cuantía más alta deben aceptar pérdidas del poder adquisitivo y así compartir el sacrificio de la mayoría de la población[22].

---

[18] Según cálculos de Soubies, J. M. y Aguirre, J. M., *Por un sistema público de pensiones. Ética, crítica y economía,* Navarra, Ed. Pamiela. 2019, p. 65, la aplicación del IRP (FRA en el texto) hubiera supuesto que la pensión mediana de noviembre de 2019 se hubiera reducido en los 25 años siguientes de 750 a 508 euros y la pensión media de 994 a 698, en ambos casos en valor actualizado.

[19] Gómez, M.: "La reforma del PP supondrá un recorte de 33.000 millones en las pensiones", *El País,* 16/9/2013.

[20] Sobre el nuevo índice de revalorización, véase Errandonea ulazia, E.: "El nuevo índice de revalorización de pensiones contributivas introducido por la Ley 21/2021 y el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones", *Revista de Derecho de la Seguridad Social,* nº 32, 2022, pp. 65-82.

[21] Declaraciones recogidas en Segovia. C.: La OCDE: "Hay que suspender este año en España la ley que sube las pensiones con la inflación", *El Mundo*, 6/07/2022.

[22] OECD: *Pensions at a Glance 2023,* febrero 2024, p. 13.

La revalorización del 8,5% en 2023, en aplicación estricta de las reglas fijadas por la Ley 21/2021, redobló la ofensiva de los opositores al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, que según algunas propuestas debía limitarse a las pensiones de baja cuantía, lo que permitiría reducir drásticamente el coste de la revalorización mediante la sustitución del 8,5% por aumentos diferenciados según la cuantía de la pensión[23].

Rompiendo con la tradición de perseguir la estabilidad financiera de la Seguridad Social a través del recorte del gasto, la Ley 21/2021 sustituyó el FS por el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), destinado a incrementar los ingresos para enfrentarse al aumento del gasto por el acceso próximo a la jubilación de las generaciones del *baby boom* y así "preservar el equilibrio entre generaciones" mediante una cotización adicional de 0,6 puntos (el 0,5 a cargo de los empresarios y el 0,1 a cargo de los trabajadores), que se ha aplicado a partir de 2023 con una duración fijada en la ley de 10 años. Además de la oposición explícita y radical de la CEOE, el MEI fue recibido con reticencias por la CE, quien con motivo del segundo pago de los fondos *Next Generation* atribuyó al MEI el aumento del déficit público e implícitamente reclamó la puesta en marcha de un nuevo FS que redujese la cuantía de las pensiones para compensar la vuelta a la revalorización según el IPC[24]. De esta forma, la CE trata de impulsar otro de los objetivos fijados en el Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: el impulso de las pensiones privadas de capitalización mediante la reducción de las públicas de reparto.

Siguiendo la estela de la Ley 21/2021, el R.D.L. 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones supone un cambio en relación con las reformas limitadoras de derechos de las reformas de 2011 y 2013. Pero tiene graves limitaciones, entre ellas y quizá la más importante es el mantenimiento de aspectos clave de la Ley 27/2011, especialmente en relación con un tema tan importante y que ha supuesto grandes movilizaciones sociales en numerosos países del mundo y también de la UE (en Francia contra la reforma Macron de aumento de ¡62 a 64 años!) como es la edad de jubilación. El aumento a 67 años entraña una reducción de las pensiones a los y las trabajadores/as que pierden su empleo antes de esa edad y a quienes se aplican coeficientes penalizadores por jubilarse anticipadamente durante más tiempo. Quienes se mantienen en el empleo, sobre todo si sufren malas condiciones de trabajo, ven reducido su tiempo dedicado al descanso y a actividades sociales libres.

También mantiene, y en este caso consolida, el aumento del periodo de cálculo de la jubilación, que pasa a ser, de forma progresiva de 29 años, con la posibilidad de anular de oficio los dos peores, mediante la aplicación automática de la regla que sea más favorable. A la vez se mantiene para quienes se jubilen a partir del 1 de enero de 2026 la alternativa de los 25 años hasta la plena aplicabilidad de los 29 años, en enero de 2041. Según un estudio de economistas del Banco de España (BE) este aumento en dos años podrá dar lugar a una mayor reducción relativa que la del paso anterior de 15 a 25 años, por la toma en consideración de años laborales más precarizados (tiempo parcial y temporal, etc.)[25].

[23] Conde Ruiz, J.I. y Díaz Mendoza, M.: "Una Propuesta de Revalorización de las Pensiones más justa para los más Vulnerables y para los Jóvenes", *Apuntes Fedea*, octubre 2022, pp. 1-5.

[24] EUROPEAN COMMISSION: *Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the second payment request submitted by the Kingdom of Spain on 30 April 2022, transmitted to the Economic and Financial Committee by the European Commission*, 27 June 2022.

[25] Muñoz-Julve, A. y Ramos, R.: *Estimaciones del impacto de variaciones en el período de cálculo de la base reguladora sobre la cuantía de las nuevas pensiones de jubilación,* Banco de España, Documentos Ocasionales, nº 2219, septiembre 2022, p. 3.

El R.D.L. 2/2023 mejora, cumpliendo tardíamente la Recomendación del Pacto de Toledo, la cuantía de las pensiones mínimas, pero no la establece en relación con el salario mínimo legal sino con el umbral de pobreza: a partir de 2027 las pensiones mínimas no deberán ser inferiores al umbral de la pobreza calculado para un hogar compuesto por dos adultos. Los aumentos se fijan de forma diferenciada para las mínimas de jubilación "con cónyuge a cargo" y las de viudedad con cargas familiares que han sido asimiladas a las primeras, el resto de las otras pensiones mínimas y a las no contributivas. Estas últimas, una vez revalorizadas, se incrementarán adicionalmente cada año, tomando como referencia el 75% del umbral de la pobreza de un hogar unipersonal, lo que supondría 810 euros/mes.

El umbral de pobreza se calcula en base al 60% de la renta mediana, lo que rompe con la relación entre salarios y pensiones y la sustituye por una concepción asistencialista basada exclusivamente en evitar la pobreza. Además de insuficiente, el nivel del umbral de pobreza se dilata en el tiempo, ya que ese mínimo se debe cumplir solo en el 2027. Según los cálculos del MISSM, la mínima de jubilación de las personas individuales pasaría de los 743,30 euros/mes en el 2023 a 775,70 en el 2024 y en el 2027 alcanzaría la cifra de 860,70, es decir, aumentos muy escasos. En el caso de las mínimas de jubilación, únicamente en las correspondientes a pensionistas "con cónyuge a cargo", la cifra prevista para 2027 sobrepasa los 1.080 euros exigidos desde hace varios años por las organizaciones del movimiento de pensionistas. Ello mientras es crítica la necesidad de aumentar estas pensiones, que a pesar de una cierta reducción en el número de perceptores todavía eran percibidas el 31 de julio de 2022 por 2.199.266 personas, equivalentes a un 22,11% del total de pensionistas, la mayoría de los cuales eran mujeres.

En algunos casos algunos preceptos fijados por la Ley 27/2011 han sido "suavizados" por el RD Ley 2/2023. Así, la regla de las "lagunas" o períodos sin cotizar por no existir obligación derivada de una actividad sujeta a cotización, según la cual la cuantía de las bases de cotización que formasen parte de la base reguladora de las prestaciones pasaba a ser en lugar de la base mínima de cotización durante todo el período sin cotizar como se establecía en la regulación anterior a la Ley 27/2011, a aplicarse solo durante los primeros 48 meses y por la mitad de la base mínima a partir de ese período. El R.D.L. 2/2023 ha incluido una nueva Disposición Transitoria en la LGSS, la 41ª, que establece que en tanto la brecha de género de las pensiones de jubilación sea superior al 5%, para el cálculo de las pensiones de jubilación por cuenta ajena, los meses en los que no haya existido obligación de cotizar, desde la 49ª hasta la 60ª, se integrarán con el 100% de la base mínima y con el 80% desde la mensualidad 60ª a la 84ª.

La mejora en relación con la situación precedente es limitada desde varios puntos de vista: a) se condiciona a que la brecha de género de las pensiones no supere el 5%; b) solo se vuelve al 100% de la base mínima hasta la 60ª mensualidad y al 80% desde la 60ª hasta la 84% y se mantiene el 50% fijado por la Ley 27/2011 a partir de ahí; c) sólo se mejora la regulación de las "lagunas" para las mujeres, mientras que una corrección adecuada de la brecha de género debiera haber partido del mantenimiento de la regulación previa a la Ley 27/2011 para todas las personas y de una ampliación para las mujeres en la base de cálculo de las pensiones de las cotizaciones atribuidas en una cuantía superior a la base mínima.

A fin de justificar ante la UE la sostenibilidad del sistema de pensiones y ante la dificultad parlamentaria y social de profundizar la vía de recorte de las prestaciones, más aún en proximidades electorales, el R.D.L. 2/2023 propone tres medidas de *aumento de los ingresos* destinados a financiar las pensiones, que según las previsiones del MISSM darán lugar a un aumento de ingresos por los tres elementos equivalente al 1% del PIB en el 2040.

Por una parte, el *MEI*, aplicable desde el 1 de enero de 2023, se prolongará hasta el 2050, su cuantía pasará progresivamente desde el 0,6% hasta el 1,2% que se alcanzará en el 2029 y sus ingresos se ingresarán en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Por otra parte, a partir de 2024 y hasta el 2050, *el tope máximo de cotización*, que en la actualidad deja sin cotizar una parte de los ingresos de aproximadamente un millón cien mil cotizantes[26], *se elevará cada año en el porcentaje de revalorización de las pensiones más el 1,2%*. Según nuestros cálculos con este aumento el valor en términos reales del tope máximo pasaría de 56.646 euros/año en 2024 a 77.244 en 2050, netamente inferior a los que están en vigor en Italia, en la mayor parte de los regímenes de Francia, de Alemania e incluso de Letonia, Grecia y la República Checa.

El tercer elemento, es la llamada *Cotización Adicional de Solidaridad*, nueva cotización que se aplicará a partir del 2025 a la masa salarial que sobrepase el tope máximo (TM), es decir a los salarios más altos. Los tipos de cotización, que empezarán por un mínimo del 0,92%, aumentarán hasta el 2045 y serán mayores para los tramos más altos. Su reparto entre empresa y trabajadores y trabajadoras será en la misma proporción que la del MEI, de 5 a 1 aproximadamente. El aumento del tope máximo de cotización se acompaña de un *aumento del tope máximo de pensiones*, en cuantía mucho más baja inicialmente (0,115% por año), que solo se compensa a partir de 2050. Esta distancia aumentará más la diferencia entre ambos topes que ya ha aumentado en los últimos años: en 2012 el tope máximo de pensiones era del 90,2% del tope máximo de cotización mientras que es del 78,5% en 2024[27]. Esta medida, unida a la cotización adicional de solidaridad, que afecta exclusivamente a los salarios más altos, no se establece por una voluntad de aumentar la necesaria redistribución del sistema de pensiones a favor de las y los asalariados de salarios más bajos sino para reducir el déficit público y así cumplir los mandatos de la UE. Contrasta con la carencia de tope alguno en las pensiones privadas incluso cuando se financian con fondos públicos, como ocurre en los Planes de Pensiones y las EPSV de la función pública.

El R.D.L. 2/2023 otorga un importante papel a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), organismo encargado de velar por el control del déficit público - para lo que suele proponer no aumentos de ingresos impositivos a los más ricos sino políticas de ajuste-, en la evaluación de la sostenibilidad financiera de las medidas sobre ingresos y gastos. Además, crea un mecanismo automático para lograr el equilibrio, con "participación de los agentes sociales".

5. EVOLUCIÓN DE LAS PREVISIONES SOBRE GASTO EN PENSIONES EN LOS AGEING REPORT

Los *Ageing Report* (AR) son los informes trianuales de referencia sobre los gastos relacionado con el envejecimiento (pensiones, salud y dependencia) en los Estados de la Unión Europea. Responsabilidad de la CE, sus análisis sirven de base para la propuesta de políticas económicas por parte de la Comisión, el Consejo y el Parlamento europeos[28]. Por eso, resulta revelador estudiar el cambio radical de las previsiones para España que se produce entre los informes de 2021, y anteriores, y el de 2024.

El AR21 Modeliza el período 2019-2070. Según sus previsiones[29] la población permanecerá prácticamente estancada, el porcentaje de personas mayores de 65 años sobre la población total se

[26] Ello supone que, en 2022, el 9,6% de la masa salarial total estaba exenta de cotización. MISSM, *Proyecciones del gasto público en pensiones España*, Madrid, 2023, p. 85.

[27] Que resulta de dividir 44.450,56 euros del tope anual máximo de pensiones por los 56.646 euros del tope máximo de cotización.

[28] Ver reverso de la portada de las sucesivas ediciones de los *AR*.

[29] EUROPEAN COMMISSION, "The 2021 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)", *Institutional Paper 148*, May 2021, pp. 300-302.

incrementará desde el 19% hasta el 33%, la población en edad laboral (20-64 años) se reducirá en 4,5 millones de personas y el PIB se incrementará a una tasa anual media del 1,4%. El gasto en pensiones como porcentaje del PIB llegaría a un máximo del 13% en 2050 para caer hasta el 10,3% en 2070.

Utilizamos las previsiones de la CE para estudiar si implican la imposibilidad de pagar unas pensiones suficientes como se afirma en insistentes titulares periodísticos. Esto no quiere decir que las compartamos. En efecto, en las últimas décadas se está desacelerando el aumento de la esperanza media de vida al nacer en relación con los decenios precedentes. Así, según fuentes del INE, ese aumento fue de 3,77 años entre 1971 y 1980, pasó a 1,20 entre 1981 y 1990 y se estancó entre el 2011 y el 2020, con solo un aumento de 0,08 años. Incluso ha tenido lugar una reducción absoluta en algún año. Aunque es muy difícil precisar las razones de esta tendencia, vamos a señalar las que nos parecen más probables. Así, es bastante evidente el papel de las crisis económicas, que dieron lugar a un crecimiento de la esperanza media de vida casi nulo en los años 2011 y 2012. Por otra parte, las pandemias, especialmente la de la COVID 19 que ha supuesto una importante reducción de la esperanza de vida en el 2020 y una desaceleración del aumento en el 2021. Otra causa está siendo el exceso de mortalidad debida al calentamiento climático[30]. Tanto las crisis económicas derivadas del carácter caótico del capitalismo como los procesos pandémicos, ligados a las políticas mercantilizadoras de desarrollo de la agroindustria, es muy probable que, salvo que la movilización social lo impidan, se repitan e incluso se agraven. Estos elementos, que no se valoran suficientemente en las previsiones demográficas oficiales, pueden contrarrestar la tendencia al aumento de la esperanza de vida que ha caracterizado el período transcurrido desde la Revolución Industrial del siglo XIX. Por todo ello consideramos erróneas las previsiones de los *AR*.

La tabla VII recoge las previsiones tal y como figuran en el AR21, excepto en la línea correspondiente al PIB para el que hemos tomado el dato del INE para 2019 y le hemos aplicado el crecimiento medio anual del 1,4% previsto por la CE[31].

Tabla VII. Principales previsiones AR21, España

Año	2019	2030	2040	2050	2060	2070
Población total, M	47,1	48,8	49,4	49,3	48,3	47,0
Población > 65, %	19,5	24,0	29,4	32,7	32,5	32,0
Población 20-64, M	28,7	28,6	26,9	24,9	24,5	24,1
PIB, B€	1,245	1,450	1,667	1,915	2,201	2,529
Gasto pensiones, % PIB	12,3%	12,3%	12,8%	13,0%	11,7%	10,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de AR21

En 2021, la CE preveía que entre 2019 y 2070 el PIB se multiplicaría por más de dos veces, mientras que la población permanecería estable después de un pequeño aumento que la llevaría a un máximo de 49,4 millones en 2040. Por lo tanto, en 2070 la riqueza producida, la cantidad de bienes y servicios disponibles por habitante, también se multiplicaría por 2. Al tiempo que la CE pronosticaba el bienestar general, aceptaba en su escenario base el empobrecimiento de las generaciones de trabajadores y trabajadoras jubilados en las décadas de los 40, 50, 60 y 70. La población mayor

[30] Según un estudio de *Nature Medicine* el calor extremo habría provocado en España 8.300 muertes y 47.000 en la UE, recogido en Linde, PÁG.: "El calor causó 47.000 muertos en Europa en 2023 según un estudio", *El País,* 12/8/2024. Véase en el blog de Angus, I.: *Climate&Capitalism,* 27/7/2024, un documentado análisis de las repercusiones directas en la vida humana del aumento del calor y de las indirectas a través de las pandemias producidas por la repercusión de ese aumento del calor en los animales silvestres y su transmisión a las personas.

[31] Aunque el AR21 desagrega la tasa de crecimiento anual por décadas hemos realizado el cálculo utilizando la tasa media prevista para todo el período.

de 65 años pasaría de 1 de cada 5 personas en 2019 a una de cada 3 a partir de 2040 (ver tabla VII). Sin embargo, el gasto en pensiones como porcentaje del PIB subiría apenas 7 décimas en 2050 para después contraerse hasta el 10,3% en 2070, ¡dos puntos porcentuales menos que en 2019! El resultado de esa evolución se muestra en la tabla VIII y el gráfico 2. Para simplificar los cálculos hemos supuesto que todo el gasto en pensiones se dedica a los mayores de 65 años. En realidad, las pensiones de jubilación representan el 73% del gasto en pensiones al que habría que sumarle el gasto en pensiones de viudedad percibido por mayores de 65 años. El gasto en pensiones de viudedad asciende al 17%. Las pensiones de jubilación -que incluyen las de incapacidad permanente de los mayores de 65 años- y las de viudedad suman el 90% del gasto en pensiones.

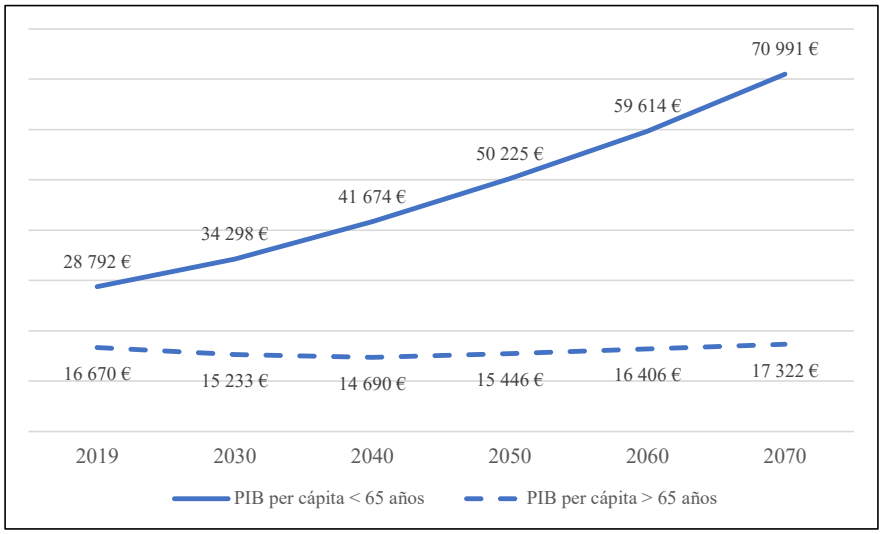
Tabla VIII. Ratio PIB per cápita (PPC) menores 65 años / mayores 65 años

	Año	**2019**	**2030**	**2040**	**2050**	**2060**	**2070**
A	PIB (M€)	1 244 757	1 450 448	1 666 793	1 915 407	2 201 105	2 529 416
B	Población total, M	47,1	48,8	49,4	49,3	48,3	47,0
C	Población > 65 a, M	9,2	11,7	14,5	16,1	15,7	15,0
D	Población < 65 a, M	37,9	37,1	34,9	33,2	32,6	32,0
E	PIB pensiones, %	12,3%	12,3%	12,8%	13,0%	11,7%	10,3%
F	PIB pensiones (M€)	153 105	178 405	213 349	249 003	257 529	260 530
G	PIB restante (A – F)	1 091 652	1 272 043	1 453 443	1 666 405	1 943 576	2 268 886
H	PPC < 65 años (G/D), €	28 792 €	34 298 €	41 674 €	50 225 €	59 614 €	70 991 €
I	PPC > 65 años (F/C), €	16 670 €	15 233 €	14 690 €	15 446 €	16 406 €	17 322 €
	Ratio H / I	1,7	2,3	2,8	3,3	3,6	4,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del AR21

Al aplicar el porcentaje de gasto en pensiones previsto al PIB, obtenemos el gasto en pensiones en millones de euros (F). Restándolo del PIB total obtenemos el PIB disponible para menores de 65 años (G). Dividiendo F y G entre las poblaciones de menos y más de 65 años, obtenemos los PIB per cápita (PPC) de menores y mayores de 65 años respectivamente (H, I) y ya podemos calcular la ratio entre esas dos cantidades. El PPC disponible para personas menores de 65 años aumenta un 150%, se multiplica por 2,5 veces, mientras que el PPC disponible para mayores de 65 años se incrementa en un escasísimo 4% en medio siglo. Los menores de 65 años, las cohortes productivas o en proceso de formación, dispondrán de 2,5 veces más riqueza para mantener la capacidad productiva (amortizaciones), ampliarla (inversiones en mayor capacidad productiva) y consumo. Pero, después de contribuir con su capacidad física e intelectual a la construcción de esa potencia productiva creciente, al jubilarse caerán en una pobreza que se intensificará según avancen las décadas. Si en 2019, la ratio entre el PIB disponible para los menores y mayores de 65 años era de 1,7 veces, en 2070 se elevará hasta más de 4 veces. Este empobrecimiento relativo se visualiza en el gráfico 2.

Gráfico 2. Evolución PPC menores, mayores 65 años



Fuente: elaboración propia a partir de AR21

Con las previsiones de la CE y del Gobierno español recogidas en el AR21, el PPC disponible para los mayores de 65 años podría incluso reducirse en términos absolutos hasta la década de los 60. Un horizonte de pobreza generalizada para las trabajadoras y trabajadores hoy activos cuando accediesen a la jubilación. La ficha[32] dedicada a España reiteraba obsesivamente la utilidad del IRP (citado más de 50 veces) y del FS (citado 36 veces) como motores de la contención del gasto (brutal reducción sin neolengua) sin hacer ninguna mención a la suficiencia de las pensiones para garantizar una vida digna como establece el artículo 50 de la Constitución Española, "Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad". La previsión sobre la ratio entre la pensión media y el salario medio condensaba la apuesta por el empobrecimiento de las personas pensionistas realizada por las reformas de 2011 y 2013 auspiciadas por las políticas austericidas impulsadas desde la Troika como fallida respuesta a la crisis financiera global (CFG) de 2008. En el escenario base caería desde el 70% en 2020 hasta un ridículo 29% en 2070[33]. La primacía que concede la CE a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones sobre la suficiencia se reflejaba en el número de veces que aparecen en AR21, "sustainability" (sostenibilidad) y "sustainable" (sostenible), 43; cinco veces más que las 8 que aparece "adequacy" (suficiencia). Tres años después, el AR24 dibujaba un futuro muy distinto.

El AR24 mantiene algunas previsiones semejantes al AR21. Pero contiene una modificación radical, la previsión del gasto en pensiones en las décadas que van hasta 2070[34]. La tabla IX refleja las previsiones de la CE tal y como figuran en AR24, con la excepción del PIB. Para calcularlo, hemos partido del dato estimado por el INE para 2022 y le hemos aplicado la tasa de crecimiento medio anual prevista por la CE[35].

[32] MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, *Ageing Report 2021. Country fiche Spain, 2021*

[33] MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, o*p. cit*, p. 26.

[34] EUROPEAN COMMISSION, *2024 Ageing Report*, pp. 270-272.

[35] Aunque el AR24 desagrega la tasa de crecimiento anual por décadas hemos realizado el cálculo utilizando la tasa media prevista para todo el período.

Tabla IX. Principales previsiones AR24, España

Año	2022	2030	2040	2050	2060	2070
Población total, M	47,7	49,3	50,3	50,4	49,2	47,7
Población > 65 años, %	22,2	23,7	29,1	32,7	32,9	33,1
Población 20-64 a, M	28,9	29,3	27,9	25,8	25,3	24,5
PIB, B€	1,346	1,481	1,669	1,880	2,118	2,387

Fuente: Elaboración propia a partir del AR24

Con respecto al AR21, aumentan ligeramente la población total, la población entre 20 y 64 años y el porcentaje de mayores de 65 años. La tasa media anual de crecimiento del PIB se reduce en dos décimas hasta el 1,2% lo que implica un PIB algo inferior. La gran diferencia radica en la previsión sobre la evolución del gasto en pensiones reflejada en la tabla X.

Tabla X. Previsión gasto en pensiones, % PIB, AR 2021-AR 2024

PIB para pensiones, %	Año 1	2030	2040	2050	2060	2070
AR2021 (año 1, 2019)	12,3%	12,3%	12,8%	13,0%	11,7%	10,3%
AR2024 (año 1, 2022)	13,1%	14,3%	16,2%	17,3%	16,9%	16,7%
Δ AR2024-AR2021	0,8%	2,0%	3,4%	4,3%	5,2%	6,4%

Fuente: elaboración propia a partir de AR21 y AR24

A diferencia de la previsión del año 2021 (y anteriores) que condenaba a las pensionistas futuras a la pobreza, ahora el gasto en pensiones aumenta según lo hace el porcentaje de mayores de 65 años sobre la población total (aunque a un ritmo inferior). La mayor diferencia, de más de 6 puntos, se produce en 2070. La publicación del AR24 fue inmediatamente saludada con augurios sobre la no sostenibilidad del sistema, apuntando a la activación de la DA2ª del R.D.L.2/2023. Sirva de ejemplo este titular de *El Economista*: "Bruselas destapa el gran agujero de las pensiones en España: cómo pagar a un 60% más de pensionistas con el mismo número de ocupados"[36]. La variante relevante para valorar la viabilidad del gasto previsto no es la relación ocupados/pensionistas, sino la relación producto total/población total. Una sociedad articulada sobre una economía absolutamente automatizada en que el número de personas ocupadas fuese cero, sería viable si la cantidad de bienes y servicios producidos fuese suficiente para satisfacer las necesidades de la población y se arbitrase una estructura de la propiedad y la distribución dirigida a la satisfacción de las necesidades de los seres humanos vivos y no del capital y en especial del capital financiero. Las previsiones de la CE, resumidas en la tabla XI, desmienten la interpretación de *El Economista*. El esquema es idéntico al de la tabla VIII, actualizado con el AR24.

[36] https://www.eleconomista.es/economia/noticias/12805593/05/24/bruselas-destapa-el-gran-agujero-de-las-pensiones-en-espana-como-pagar-a-un-60-mas-de-pensionistas-con-el-mismo-numero-de-ocupados.html, 9/5/2024.

Tabla XI. Ratio PPC (PIP per cápita) 65 años / mayores 65 años

	Año	2022	2030	2040	2050	2060	2070
A	PIB (M€)	1 346 377	1 481 190	1 668 845	1 880 274	2 118 489	2 386 884
B	Población total	47,7	49,3	50,3	50,4	49,2	47,7
C	Población > 65 a	10,6	11,7	14,6	16,5	16,2	15,8
D	Población < 65 a	37,1	37,6	35,7	33,9	33,0	31,9
E	PIB para pensiones, %	13,1%	14,3%	16,2%	17,3%	16,9%	16,7%
F	PIB pensiones (M€)	176 375	211 810	270 353	325 287	358 025	398 610
G	PIB restante (A - F)	1 170 002	1 269 380	1 398 492	1 554 986	1 760 464	1 988 274
H	PPC < 65 a (G/D), €	31 527 €	33 746 €	39 214 €	45 844 €	53 326 €	62 306 €
I	PPC > 65 a (F/C), €	16 656 €	18 128 €	18 470 €	19 737 €	22 118 €	25 247 €
	Ratio H / I	1,9	1,9	2,1	2,3	2,4	2,5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del AR24

Según las previsiones de la CE, desde 2022 a 2070, el PIB crecerá casi un 80%. En 2050 se alcanzará el máximo de gasto en pensiones. En ese año, después de destinar el 17,3% del PIB a pensiones, el producto por persona disponible para los menores de 65 años será un 45% superior al disponible en 2022 y en el año 2070 un 98% más alto. La ratio entre el PIB disponible para los menores y mayores de 65 años se eleva desde 1,9 a 2,5 veces. El carácter subsidiario que la CE concede a los sistemas de pensiones como instrumentos de protección social vuelve a reflejarse en el número de veces que se hace referencia a la sostenibilidad (33 *sustainability*, 5 *sustainable*) y a la suficiencia de las pensiones (13 *adequacy*). Como hemos analizado en el tercer apartado, el factor decisivo para modificar radicalmente las previsiones de la CE sobre la evolución del gasto en pensiones para las próximas décadas ha sido la presión social. La carta que la entonces ministra de la Seguridad Social Fátima Bañez remitió a 9 millones de pensionistas, en enero de 2018, provocó una masiva y rápida movilización que obligó a anular los dos principales instrumentos diseñados para reducirlo, el IRP y el FS. El principal motor de los intentos de disminución del importe de las pensiones públicas es abrir un espacio a las pensiones privadas de capitalización como reconocía en 2010 INVERCO, la patronal de la inversión colectiva en España.

> "el alcance de estas actividades se enfrenta a un límite muy poderoso en la extensión de la previsión social a cargo del Estado … allí donde las pensiones públicas sustituyen porcentajes elevados del salario previo a la jubilación, las pensiones privadas son más reducidas … Lo contrario sucede en países en las que las pensiones públicas tienen un carácter de prestaciones universales reducidas y las pensiones privadas toman el protagonismo en la reposición de rentas salariales tras la jubilación"[37].

Aunque se han ido aprobando reformas destinadas a reducir las pensiones iniciales, el intento de contraer radicalmente el gasto público en pensiones ha fracasado temporalmente. Ahora la batalla se ha desplazado a la interpretación de la DA2ª del R.D.L. 2/2023 cuyo contenido se esquematiza en la siguiente caja.

[37] Fundación INVERCO: *El impacto de la crisis económica y financiera en la inversión colectiva y en el ahorro-previsión*, Imprenta Modelo, Madrid 2010, pp. 233-234.

Esquema de la DA2ª del R.D.L. 2/2023

Evaluación trianual de la trayectoria de gastos e ingresos

1ª evaluación: marzo 2025

1ª variable: Gasto medio en pensiones en 2022-2050 (GMP22-50)

2ª variable: Resultado de las medidas de ingresos en 2022-2050 (MI22-50)

Informe de referencia: último AR publicado (para la primera evaluación AR24). Estudiará 3 escenarios.

1º escenario. Si el resultado de las medidas de ingreso es igual al 1,7% PIB → el GMP22-50 no podrá superar el 15% del PIB.

2º escenario. Si el resultado medidas de ingreso es superior al 1,7% PIB → el GMP22-50 podrá incrementarse hasta el 15% del PIB + (MI22-50 – 1,7%)

3º escenario. Si el resultado de las medidas de ingreso es inferior al 1,7% PIB → el GMP22-50 no podrá superar el 15% del PIB - (1,7% - MI22-50)

Es decir,

Si las medidas de ingresos superasen el 1,7% del PIB, el gasto medio en pensiones podría superar el 15% por un importe igual a ese exceso.

Si las medidas de ingresos fuesen inferiores al 1,7% del PIB, el gasto medio en pensiones no podría superar el 15% del PIB menos ese defecto.

De sobrepasarse estos límites deberán aprobarse medidas para reducir el gasto o incrementar los ingresos.

Inmediatamente se han formado tres bloques. El primero, en el que hasta ahora se alinea el MISSM, considera que no será necesario activar el mecanismo previsto para reducir el gasto o crear nuevas medidas de ingresos. El segundo, encabezado por la AIReF y Fedea, proclama que el gasto es excesivo y propone reducirlo para abrir un espacio a los fondos privados de capitalización. Por último, el Movimiento Social en Defensa de las Pensiones Públicas (MSDPP) defiende que será necesario aumentar los ingresos del sistema para garantizar un nivel de protección suficiente a las futuras generaciones de personas jubiladas.

6. EL DEBATE SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DEL R.D.L. 2/2023

En 2023, el MISSM publicó el documento[38] más completo de evaluación de las medidas de ingresos y gastos para el período 2022-2050 derivadas de la aplicación de las reformas aprobadas entre 2020 y 2023 (ver tabla XII).

[38] MISSM: *Proyecciones…,* op. cit.

Tabla XII. Efecto medio anual de las medidas de ingresos 2022-2050

Reforma RETA	Base máxima	CAS	MEI	Reforma laboral	Afloramiento de nuevos afiliados	SMI	Total
0,37	0,36	0,07	0,40	0,29	0,14	0,15	1,79

Fuente: MISSM[39]

De acuerdo con la redacción de la DA2ª del R.D.L. 2/2023, este aumento de ingresos permitiría un gasto medio en pensiones del 15,09% del PIB en el período de referencia sin necesidad de articular ninguna medida adicional ni de ingresos, ni de gastos. La evaluación debe hacerse "utilizando los mismos supuestos macroeconómicos y demográficos del último Informe de Envejecimiento publicado por la CE"[40]. El AR24, último informe publicado, se elaboró con la información disponible en mayo de 2023 y se publicó en abril de 2024. En el apartado 3.5 de la ficha dedicada a España tiene en cuenta el mayor nivel nominal del PIB en 2022 actualizado en otoño de 2023 y las fuertes presiones inflacionarias de 2023. Esta es su conclusión, "el gasto público en pensiones como porcentaje del PIB disminuye 0,5 pp. en 2050 y 0,4 pp. en 2070 con respecto al escenario base. En total, el gasto público en pensiones como porcentaje del PIB promedia el 15,6% en el período 2022-2070 y el 15,1% en el período 2022-2050" (el subrayado es nuestro). Estas previsiones tienen un fuerte respaldo por parte de los Estados miembros, "Las proyecciones han sido revisadas por pares por los demás Estados miembros y la CE en el marco del Grupo de Trabajo sobre el Envejecimiento"[41].

Frente a esta posición que no considera necesario arbitrar nuevas medidas se alza una constelación de organismos independientes de gestión de la economía capitalista en su modo de regulación neoliberal (AIReF, EFB, BE), organizaciones internacionales (OCDE, la misma CE) y laboratorios de ideas (Fedea, Group of Thirty) que actúan al unísono proponiendo las mismas recomendaciones.

La AIReF ha estimado el aumento del gasto provocado por las reformas aprobadas en 2,4 puntos del PIB en 2050 y 2,3 puntos en 2070. Las medidas de ingresos solo aportarían 1,1 y 1,0 puntos, lo que obligaría o bien a una reducción del gasto mediante nuevos recortes o a establecer nuevas fuentes de ingresos[42]. La obsesión de AIReF por los gastos relacionados con el envejecimiento se refleja en su Opinión de marzo de 2023, un documento sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas, que señala como causa fundamental del déficit y la deuda y elemento sobre el que actuar el gasto en pensiones [43]. Estima una desviación de la regla de gasto del 0,8% del PIB.

La AIReF comparte el marco reduccionista del capitalismo neoliberal[44]: 1º. La demografía como problema ya que "condicionará el desarrollo de las variables fiscales en las próximas décadas, y en última instancia la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo". 2º. La inexorabilidad de la distribución de la renta entre salarios y beneficios: "la disminución de la población en edad de trabajar se refleja en una menor participación de los salarios en la renta nacional… en una menor recaudación por cotizaciones sociales y en una menor contribución de la progresividad del impuesto

[39] MISSM, op. cit., p. 103.

[40] R.D.L. 2/2023 de 16 de marzo, BOE 17 de marzo de 2023, p. 39208.

[41] DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS MACROECONÓMICO, ECONOMIC POLICY COMMITTEE, *Ageing Working Group, Spain´s Country Fiche*, 2024 Ageing Report, December 2023, pp. 7 y 41.

[42] AIReF: *Documento técnico sobre el impacto de las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023*, Documento Técnico 2/23, 24/3/2023, p.5.

[43] AIReF: *Opinión sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía*, Opinión 1/23, 24/3/2023, p. 123.

[44] AIReF: *Opinion* … para este párrafo pp. 122, 128, 143, 151.

sobre la renta". 3º. La imposibilidad de medidas de política económica que reviertan las reformas regresivas: "aunque los tipos impositivos que gravan la renta procedente de estos activos sean inferiores a los que recaen sobre los salarios", sin mencionar la posibilidad de recuperar un impuesto sobre la renta de carácter sintético para gravar los ingresos del capital a los mismos tipos que las rentas del trabajo. 4º. La reiterada letanía sobre las "reformas estructurales" como solución: "Las reformas estructurales tendentes a incrementar el crecimiento de largo plazo de la economía desempeñan un papel crucial a la hora de propiciar una mejora… de las finanzas públicas". 5º. La disminución del gasto social, "Por lo tanto, el gasto promedio debería ser inferior al 14,3% para cumplir con la regla de gasto".

La obsesión por el gasto asociado al envejecimiento se substancia en el último capítulo, Propuestas. De sus 5 epígrafes, dedica tres al gasto en pensiones. El primero, "Estrategia fiscal a medio y largo plazo", reitera "el envejecimiento … uno de los principales desafíos a que se enfrenta la economía española" y se refiere a la reforma del marco fiscal europeo para proponer "una senda fiscal a medio plazo que tenga en cuenta los retos asociados al envejecimiento". El segundo, "Evaluar la evolución del sistema de pensiones" afirma que "las reformas realizadas recientemente suponen un incremento del déficit como porcentaje del PIB de 1,1 puntos hasta 2050". El tercero, "Regla de gasto en pensiones", el núcleo de la Opinión, merece una lectura atenta. La AIReF reclama más poder para los organismos "independientes" de gobierno de la economía capitalista neoliberal, cuestionando las decisiones adoptadas por el legislativo: 1º. Cuestiona su decisión de establecer como niveles de referencia del gasto en pensiones y de las medidas de ingresos el 15% y el 1,7% del PIB. 2º. Cuestiona la congruencia de esta regla con el marco fiscal europeo. 3º. Reclama más "capacidad de supervisión independiente" ya que debe utilizar "las previsiones y supuestos del Informe de Envejecimiento en lugar de las propias previsiones … lo que reduce sustancialmente el ejercicio de la independencia de la AIReF". 4º. Se atribuye la iniciativa legislativa al proponer al Gobierno e indirectamente al legislativo "asegurar la coherencia y consistencia entre todas las reglas fiscales incluida la desarrollada en la disposición adicional segunda del R.D.L. 2/2023".

Lo que propone es constituir una red de organismos cuyos informe y opiniones se impongan sobre los poderes democráticos como se asevera en relación con los Planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) sobre los que "la evaluación es una exigencia[45] no sólo europea sino también internacional. El FMI, en el Artículo IV a España del año 2022, insiste en la importancia de la evaluación para mejorar la eficiencia del gasto público [que] debe guiarse por las revisiones del gasto… de la autoridad de responsabilidad fiscal" para terminar proponiendo un modelo de gobernanza (¿por encima del gobierno democrático?) elaborado en colaboración con la OCDE en el que deben participar "agentes independientes y externos". Un entramado en el que participan el FMI, la OCDE, el EFB y la AIReF, evocando a la Troika (FMI, CE, BCE) impulsora de las políticas responsables de los gravísimos daños sociales y económicos provocados en las sociedades del sur de Europa después de la CFG de 2008.

El Consejo Fiscal Europeo (EFB por sus siglas en inglés) interviene para evaluar las políticas fiscales, "dentro de las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento" cooperando con los Consejos Fiscales Nacionales Independientes (entre ellos, la AIReF)[46]. Entre los mensajes clave de su última evaluación seleccionamos estos dos: 1º. "En varios países de la zona del euro, se prevé que los déficits fiscales en 2024 resulten más altos de lo esperado anteriormente", la austeridad fiscal como alfa y omega de la política económica. 2º. "El Banco Central Europeo considera que es adecuado un impulso fiscal restrictivo considerable en 2025… (que) ayudaría a preservar la evaluación relativamente

[45] Los subrayados son nuestros.

[46] EUROPEAN FISCAL BOARD: *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2025*, July 2024.

benigna de los riesgos soberanos por parte de los mercados financieros", aceptando la subordinación de la segunda economía del mundo a las exigencias del capital financiero.

En un contexto de crisis ecológica y aceleración del calentamiento global, de aumento de la desigualdad y la precariedad del trabajo que empuja a Europa hacia la extrema derecha, ¿Por qué no financiación directa por el sistema europeo de bancos centrales de las inversiones necesarias como se hizo con las entidades financieras en la CFG o en la crisis de Silicon Valley Bank y Credit Suisse? El EFB centra sus preocupaciones en los peligros del empleo y los salarios, "Se prevé que el desempleo … se sitúe por debajo de las estimaciones actuales de la tasa de desempleo salarial no acelerada (NAWRU, por sus siglas en inglés) en 2025" y "los riesgos de efectos secundarios a través del crecimiento salarial persisten a medida que los costos laborales unitarios continúan aumentando fuertemente". El marco ideológico del EFB, como el de la AIReF, es un marco procapital y profinanzas. El EFB no oculta su desacuerdo con la ligera flexibilización de las reglas fiscales acordada por la Comisión, "El acuerdo político produjo una serie de salvaguardas para asegurar niveles mínimos de déficit y reducción de la deuda [pero] se descuidó el fortalecimiento de la exigibilidad en la práctica"[47]. En otra clara expresión de la voluntad de los organismos "independientes" de gobernar a los organismos políticos muy indirectamente procedentes de la voluntad democrática.

El Banco de España afirma que el gasto público aumentó un 6% "debido, principalmente, a la revalorización de las pensiones"[48], señalándolas como el elemento prioritario de ajuste del déficit y de la deuda pública. De acuerdo con el análisis de la AIReF cifra en 1,1 puntos del PIB la reducción necesaria, ya que el nivel de gasto en pensiones neto de las medidas de ingresos alcanzaría el 14,4% del PIB por encima del nivel del 13,3% establecido por la normativa. Una valoración de la que deduce tres propuestas: 1.- Estudiar los efectos en el mercado laboral del aumento de las cotizaciones sociales y de la equidad intergeneracional que parece apuntar a la reducción de los ingresos. 2.- Estudiar medidas alternativas al estar las tasas de sustitución "en niveles superiores a los de la media de los países de nuestro entorno" lo que parece apuntar a nuevas medidas para reducir las pensiones iniciales. 3.- Analizar la evolución del ahorro privado para la jubilación, que se inserta en el marco profinanzas de substitución del sistema de reparto por un sistema mixto con mayor peso de las pensiones de capitalización.

La Comisión Europea reconoce que "España ya no sufre desequilibrios macroeconómicos"[49], pero señala como principales motores del gasto corriente las prestaciones sociales impulsadas por la revalorización de las pensiones y el gasto en consumos intermedios impulsado por el gasto en defensa. Prevé que el gasto público se incrementará en 2024 por encima del máximo recomendado lo que podría exigir un ajuste del 0,7% del PIB y cita como posibilidad más concreta "la cláusula de cierre introducida por la reforma de las pensiones de 2023, de ser íntegramente aplicada, podría contribuir a abordar las brechas de sostenibilidad fiscal relacionadas con el gasto público en pensiones" recordando que "España se ha comprometido a llevar a cabo las revisiones del gasto elaboradas por la AIReF y a integrarlas en el proceso presupuestario anual". Otro informe de la misma fecha[50] vuelve a proponer la activación de la DA2ª del R.D.L. 2/2023, a pesar de aceptar que las reformas adoptadas han conseguido que las recomendaciones de la CE (2019-2023 CSRs) sean calificadas como substancialmente implementadas. El documento va acompañado de una recomendación[51] que

[47] EUROPEAN FISCAL BOARD: *op. cit*., p. 9.

[48] BANCO DE ESPAÑA: *Informe Anual 2023*, abril 2024. Ver epígrafe 2 del capítulo 9, Cuentas Públicas.

[49] EUROPEAN COMMISSION: *Report for the Commission. Report prepared in accordance with the Article 126 (3) of the Treaty on the Functioning of the European Union, Spain´s Analysis*, Brussels, 19.6.2024.

[50] EUROPEAN COMMISSION*: Commission Staff Working Document, 2024 Country Report – Spain*, Brussels, 19.6.2024, SWD (2024) 609 final.

[51] EUROPEAN COMMISSION: *Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Spain*, Brussels, 19.6.2024 COM (2024) 609 final.

reitera los argumentos reclamando la activación de la cláusula de cierre sobre pensiones sin que la financiación del gasto en defensa merezca ninguna reflexión.

La OCDE, en sus Perspectivas Económicas de 2024, hace recaer sobre las pensiones la principal responsabilidad de la alta ratio de deuda y el déficit de inversiones favorable al crecimiento en España[52] y reclama un proceso de consolidación fiscal en las cuentas de 2024 y 2025. Las recomendaciones muestran un decisivo sesgo neoliberal. Propone elevar los ingresos fiscales en el impuesto sobre el valor añadido (indirecto, regresivo) y los impuestos medioambientales. Nada de volver al impuesto sintético sobre la renta, aumentar el tipo efectivo del impuesto de sociedades, o establecer nuevos impuestos sobre la riqueza y el patrimonio de los más ricos reclamados por numerosos economistas en la estela de Thomas Piketty[53] o articular una imposición efectiva de las tecnológicas.

Fedea intervino inmediatamente[54] para responder a las previsiones del MISSM con la intención evidente de defender la activación de la DA2ª del R.D.L. 2/2023, "Estos resultados sugieren que la condición que activa la cláusula de salvaguarda del MEI se cumple ya en la actualidad". Sin que se entienda la alusión al MEI, pues la disposición se refiere a "las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones" que incluyen el aumento de la base máxima de cotización, la cotización adicional de solidaridad y las relacionadas con el mercado de trabajo que, efectivamente, Fedea no valora en su cuadro de la página 4. Sus efectos deben considerarse dentro de lo dispuesto por la DA2ª del R.D.L. 2/2023 pues incrementan los ingresos. La valoración de Fedea ya no sería válida al apoyarse en el AR21, cuando la referencia en marzo de 2025 será el AR24 que prevé un gasto promedio que no exigiría activar la cláusula. Entre los 16 redactores se encuentra José Antonio Hercé que en 1995 dirigió un estudio[55] con previsiones hasta 2025. En 30 años la desviación entre previsiones y datos reales llega al 20% para la población y 24% para la afiliación a la Seguridad Social lo que debe hacernos relativizar su importancia para la toma de decisiones.

Entre los miembros protectores de Fedea están los grandes bancos (Santander, BBVA, Sabadell, Caixabank, Unicaja), una importante aseguradora (Mapfre), la corporación financiera de la familia March (Corporación Financiera Alba) y empresas de infraestructuras y servicios del grupo de Florentino Pérez (Abertis, ACS). BBVA y Caixabank son tres de los cinco gestores de los fondos de capitalización de empleo creados al amparo de la Ley 12/2022, interesados en hacer sitio a las pensiones de capitalización, al igual que Mapfre. Los informes de Fedea se caracterizan por su impronta neoliberal y proximidad a los intereses de las empresas que la financian. Relacionan el aumento del SMI con la reducción del empleo, sostienen que el aumento de las cotizaciones sociales desincentiva la acumulación de capital humano y estimula el desplazamiento del trabajo cualificado hacia otras economías y reducirá la oferta laboral[56]. El incremento del SMI, aunque tímido en valor real, y de las cotizaciones sociales, ha sido acompañado de un gran aumento de la población ocupada y de la afiliación a la SS. McQuaig y Brooks realizan una exhaustiva comparación entre los países nórdicos y los anglosajones. Los primeros con un nivel de recaudación de impuestos, tasa de

[52] OECD (2024): *OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 1*, No. 115, OECD Publishing, Paris, pp. 195-197.

[53] Desde *El Capital en el Siglo XXI* (Piketty, 2013) hasta la reciente propuesta de Zucman sobre imposición a los más ricos, en https://www.taxobservatory.eu//www-site/uploads/2024/06/report-g20.pdf, o las propuestas de Cruzado, C. y Mollinedo, J.M.: *Los ricos no pagan IRPF*: *Claves para afrontar el debate fiscal,* Madrid, Dykinson, 2024.

[54] FEDEA: *Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI*, Estudios sobre la Economía Española 2023/31.

[55] Hercé, J. A. y Pérez-Díaz, V. (Dirs): *La reforma del sistema de pensiones en España*, Servicio de Estudios La Caixa, 1995.

[56] FEDEA: *op. cit*., pp. 18 y 19.

sindicación y salarios muy superior consiguen resultados más favorables en pobreza, igualdad de género, seguridad económica, bienestar social, igualdad de ingresos, innovación y competitividad[57].

La posición del Grupo de los Treinta (GoTh) es interesante por la relevancia de sus miembros entre los que se encuentran expresidentes de bancos centrales de México, Singapur, Brasil, Unión Europea, Israel, China y algunos bancos federales de los Estados Unidos. En un documento de 2019 expone su visión financiera de las pensiones. El mismo título[58] (Garantizar la seguridad financiera de por vida, LFS por sus siglas en inglés) se refiere a los sistemas de pensiones no como un instrumento de protección social, sino como un mecanismo financiero. Propone un debate público entre las que designa como partes interesadas: legisladores, la sociedad y la comunidad financiera, entre las que ignora. las organizaciones representativas de la clase trabajadora y a la misma clase. Y sitúa a las finanzas a la misma altura que los poderes electos y la sociedad. Su argumento central es el aumento del porcentaje de la población mayor de 65 años sobre la población total, repitiendo el augurio del informe del BM de 1994, "Por lo tanto, como en muchos otros países, un déficit de LFS será prácticamente inevitable a menos que se adopten medidas urgentes".

Enero de 2018 contempló la irrupción en el debate de un nuevo actor, ajeno a los deseos del GoTh y de Fedea, el MSDPP. En pocas semanas consiguió la derogación de facto del IRP que suponía la congelación de las prestaciones por muchos años. Además, canceló la aplicación del FS que establecía un impuesto regresivo a la longevidad de las trabajadoras y trabajadores. No consiguió evitar la aprobación de medidas que están reduciendo las pensiones iniciales (ver apartados 3 y 4). Su principal logro ha sido introducir una nueva narración sobre el futuro de las pensiones. Hasta entonces era hegemónico el relato de las finanzas: 1º. La prolongación de la vida humana es un problema económico y financiero. 2º. Es necesario reducir el gasto en las pensiones públicas. 3º. Deben tender a convertirse en una pensión plana de subsistencia. 4º. Y ser complementadas con pensiones privadas de capitalización. La visión alternativa del MSDPP se resume así "Si aumenta el porcentaje de personas mayores de 65 años sobre la población total, habrá que dedicar un mayor porcentaje del producto social a dotarlas de capacidad de consumo para que no se empobrezcan. El instrumento más seguro para garantizar ese porcentaje es el sistema público de reparto". Abandonemos por un momento el punto de vista financiero por el del consumo de bienes y servicios. Actualmente es mayor de 65 años 1 de cada 5 personas. Para garantizar el acceso a proteínas de origen vegetal y animal para su alimentación, watios para calentar sus casas en invierno y climatizarlas en verano, ropa para vestir sus cuerpos, conexiones a internet para mantenerlas informadas y comunicadas y medios de transporte para asegurar su movilidad se dedicaba en 2022 el 13,1% del producto total. Si a partir de la década de 2040 va a ser mayor de 65 años 1 de cada 3 personas, será necesario aumentar el porcentaje del PIB dedicado a las pensiones para que tengan acceso a 1 de cada 3 proteínas, 1 de cada 3 watios destinados a los hogares y una de cada tres conexiones a internet, o a las redes que existan entonces. O se aumenta ese porcentaje, o la población jubilada se empobrecerá inexorablemente. Y de acuerdo con las previsiones de los sucesivos AR, aun aumentando ese porcentaje, la producción per cápita que quedará disponible para los menores de 65 años será considerablemente superior ya que el aumento de la productividad por hora trabajada aumentará la cantidad de bienes y servicios por habitante.

La visión de las finanzas es interesadamente estática. Se da por eterna la actual distribución de la renta entre beneficios y salarios, la estructura de la propiedad, el sistema de impuestos, los niveles de desigualdad en la distribución de la renta, para concluir a continuación que es necesario reducir el gasto en pensiones públicas y, este es su verdadero objetivo, complementarlas con sistemas de capitalización

[57] McQuaig, L. y Brooks, N.: *El problema de los supermillonarios. Cómo se han apropiado del mundo los super-ricos y cómo podemos recuperarlo*, Capitán Swing, Madrid, 2014, capítulo 3.

[58] GROUP OF THIRTY, *Executive Summary. Fixing the Pension Crisis. Ensuring Lifetime Financial Security,* November 2019 (Cómo solucionar la crisis de las pensiones. Garantizar la seguridad financiera de por vida).

de los que obtendrá suculentas comisiones. Uno de los éxitos del MSDPP ha sido normalizar la necesidad de primero establecer el nivel de gasto necesario y después articular la financiación. Otro triunfo ha sido obligar a los laboratorios de ideas de las grandes empresas capitalistas (Fedea es el buque de insignia en España) a colocar la defensa de los sistemas de capitalización en segundo plano. La labor de zapa se realiza sobre la sostenibilidad futura del sistema público de reparto. Solo cuando los segmentos de mayores salarios de la población asalariada hayan sido convencidos de que "total yo nunca cobraré una pensión" acentuarán en sus informes de "expertos" la promoción de los sistemas de capitalización como alternativa. La versión más sofisticada de este procedimiento es la del subdirector de Fedea, Conde-Ruiz.

En 2014 afirmaba que las pensiones caerían a entre el 35% y el 50% de los salarios medios sin proponer ninguna medida para evitarlo; citaba como referencia teórica a los neoliberales Modigliani y Friedman; y, este es siempre el objetivo, recomendaba fomentar el ahorro, es decir la financiarización de la protección social. Para fomentarla sugería bajar el tipo marginal del ahorro hasta el 15%, acentuando la dualidad del impuesto sobre la renta. La mayor capacidad de ahorro de las rentas más altas aumentaría la regresividad del IRPF y de la recaudación en su conjunto. La propuesta presenta una gran debilidad teórica al afirmar que en un sistema de capitalización la pensión no provendrá de los salarios de los trabajadores de la siguiente generación sino del rendimiento del capital invertido, como si el capital-dinero produjese bienes y servicios sin ser invertido en empresas que los produzcan en el tiempo de percepción de la pensión. El error se repite al escribir que los sistemas contributivos presentan el problema de "tener que destinar un porcentaje del PIB demasiado alto para el pago de las pensiones"[59]. Es obvio y trivial que para garantizar un nivel de vida semejante a las personas jubiladas los sistemas de capitalización habrán de destinar al pago de las pensiones exactamente el mismo porcentaje del PIB que los sistemas de reparto. Esto si lo entendía el Banco Mundial en 1994, "todo el mundo, viejos y jóvenes, dependen del producto actual (el subrayado es nuestro) de la economía para satisfacer las necesidades de consumo actuales"[60]. En ambos sistemas, capitalización y reparto, el consumo de las personas jubiladas depende del producto actual, no del producto pasado ni del producto futuro.

Investigaciones muy recientes identifican la promoción de los fondos de pensiones con el creciente peso de las finanzas en la economía y este con la precarización del trabajo, la caída de los salarios, el aumento de la desigualdad y la frecuencia e intensidad de crisis financieras que se trasladan a la economía real[61]. Y esta sí es una diferencia, los sistemas de reparto son más estables, seguros y redistributivos pues se basan en la capacidad legislativa de los poderes democráticos para recaudar y asignar recursos. Una década después, la defensa de los sistemas de capitalización queda en un segundo plano, ahora el objetivo es excitar un enfrentamiento artificial entre jóvenes y jubilados[62] que oculte el conflicto de clases y propiciar una rebelión juvenil contra el sistema público de reparto. En la sociedad limitada de Fedea, Marta Ortega y las trabajadoras de Inditex que se declararon en huelga para reclamar un aumento salarial de poco más de 300 euros[63] pertenecen a la misma clase social.

[59] Conde-Ruiz, J. I.: ¿Qué será de mi pensión? Como hacer sostenible nuestro futuro como jubilados, Ediciones Península, Barcelona, 2014, p. 45.

[60] WORLD BANK: *Averting the Old Age Crise, Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, Oxford, 1994, p. 3.

[61] Entre la abundante literatura reciente sobre este diagnóstico: Palladino, Lenore, *Financialization at work: Shareholder primacy and stagnant wages in the United States*, Competition & Change, 25 (3-4), 382-400, July 2021; Braun, Benjamin, *Fueling Financialization: The Economic Consequences of Funded Pensions*, New Labor Forum 2022, Vol. 31 (I), 70-79; Hannah Brenton, *Why we should all be worried about the crisis at UK pension funds*, Politico, October 7, 2022.

[62] Conde-Ruiz, J.I y Conde Gasca, C.: *La juventud atracada. Cómo un electorado envejecido cercena el futuro de los jóvenes*, Ediciones Península, Madrid, 2023.

[63] Pérez Davila, X.: O BCE reprime os salarios e ignora os beneficios", *Nós Diario*, 9/1/2023.

7. CUATRO NOTAS FINALES

El argumento del déficit. El principal argumento de los defensores de recortar las pensiones públicas para substituirlas por un sistema mixto es el déficit del sistema. Es importante recordar que es el único que se singulariza en las cuentas públicas. Pero, lo que destaca en el sistema público de pensiones de reparto es el alto nivel de autofinanciación que refleja el mecanismo interno de solidaridad de las clases trabajadoras entre las cohortes activas y las ya jubiladas, uno de cuyos elementos es que las cotizaciones sociales financian una gran parte no solo de las pensiones sino del conjunto de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social (en 2023, el 86%).

En la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, se declaró que el Estado debía asumir íntegramente la financiación de las prestaciones no contributivas, a la vez que relacionaba las que debían considerarse como tales "a efectos de su financiación". Pero, no se especificó la fecha en la que debía entrar en vigor. La asunción estatal de la financiación de la partida más importante de la que se calificaba como prestación no contributiva a efectos de su financiación, los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, se realizó de forma muy lenta y no fue completada hasta el 2013. Por estas razones la deuda estatal hacia la caja de la seguridad social, aunque tiene la lógica derivada de la legalidad aprobada en 1997, no tiene respaldo legal estricto, pero sí debe ser exigible por responder a un compromiso no solo del Gobierno de la época sino del Parlamento que aprobó en su momento esa ley. Así pues, el Sistema de Seguridad Social ha financiado gastos que no le correspondían legalmente. Se ha calculado que, si las cotizaciones sociales se hubiesen destinado a financiar exclusivamente las prestaciones contributivas [los autores de este artículo entienden que en el sentido establecido en la Ley 24/1997], entre 1977 y 2017 se hubiese acumulado un fondo positivo superior a 840 mil millones de euros, el 70% del PIB, lo que garantizaría sobradamente la financiación de los años en que se produjese déficit[64]. Un grupo de investigación ha calculado el efecto sobre el Fondo de Reserva de la Seguridad Social de dotarlo con los superávits íntegros a partir de 2000. Dispondría, a final de 2017, de 109 mil millones de euros, un 9,4% del PIB, frente a los solo 8 mil millones reales después de que sucesivos gobiernos destinasen los superávits a gastos no previstos por la LGSS (artículos 109, 117 y 118). El estudio califica esa diferencia de 100 mil millones como la "deuda implícita que el sistema impositivo español acumuló con la Seguridad Social entre los años 2000 y 2017"[65]. También el ex-Gobernador del BE reconocía estos superávits pasados, para un período que va desde los años 90 hasta 2011[66]. Estas evidencias obligan a calificar los "préstamos" que se conceden a la Seguridad Social en los años de déficit como asimétricos y fraudulentos y su utilización para argumentar la quiebra del sistema como interesada y parcial.

El gasto privatizado nunca es un problema. En 2019 el gasto sanitario estadounidense alcanzaba casi el 17% del PIB. Era más de 2,5 veces superior a la media de la OCDE y dejaba sin protección a decenas de millones de ciudadanos y ciudadanas, convirtiéndose en la primera causa de quiebra familiar.

---

[64] De Miguel: F. "La generación del baby boom si financió sus pensiones futuras", *Economistas Frente a la Crisis,* 1/7/2018.

[65] Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social: Devesa, J.E, Devesa Carpio, M., Encinas-Goenechea, B. y Meneu-Gaya, R.: Saldo de la Seguridad Social y Fondo de Reserva, https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/Fondo_reserva.pdf, Universidad de Valencia, 23-I-2018.

[66] 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*, Banco de España, Documentos Ocasionales Nº 2106, 2021, p.9.

Tabla XIII. Gasto sanitario, 2019

	% PIB	$ per cápita	% media OCDE
Estados Unidos	16,8%	11 072	262%
Alemania	11,7%	6 646	157%
Suíza	11,3%	7 732	183%
Francia	11,1%	5 358	127%
Japón	11,0%	4 823	114%
Suecia	10,9%	5 782	137%
Noruega	10,5%	6 647	157%
Media OCDE (37)		4 224	100%
España	9,1%	3 616	86%

Fuente: elaboración propia a partir de OEDC Health Statistics 2020, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SHA

Pero, ni el FMI, ni la OCDE dedicaron alarmistas informes a los riesgos del gasto sanitario privatizado. Uno de los principales motores del interés por el envejecimiento es que mientras los sistemas de pensiones sean predominantemente de reparto, no producen suficiente valor para los capitales privados. Si todo el gasto en educación, sanidad y pensiones fuese público, casi un tercio del producto total europeo no aportaría un solo euro al volumen de dividendos.

Tabla XIV. Gasto educación, salud, pensiones, % PIB UE-27

2020	Billones euros	% PIB
PIB EU-27	13,5	
Gasto en educación	0,7	5%
Gasto en salud	1,5	11%
Gasto en pensiones	1,8	14%
TOTAL	4	30%

Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/data/database

Resta la mayor parte de ese jugosísimo 30% del PIB por convertir en manantial de beneficios. Larry Fink, presidente de BlackRock, la mayor acumulación de activos bajo gestión y primer inversor en las bolsas de valores estadounidenses y española, lo reivindica entusiasta, añadiendo un nuevo objetivo en su afán de lucrarse de la sociedad en su totalidad, las infraestructuras,

> "En esta carta, he compartido mi opinión de que los mercados de capitales van a desempeñar un papel aún más importante en la economía global. Tendrán que hacerlo si el mundo quiere abordar los desafíos en torno a las infraestructuras, la deuda y la jubilación. Estos son los principales problemas económicos de mediados del siglo XXI. Vamos a necesitar el poder del capitalismo para resolverlos"[67].

Aumentar los recursos del sistema. Como hemos visto, las cotizaciones sociales cubren el 86% del gasto en prestaciones contributivas. Sería bueno abrir la mirada más allá del estrecho marco neoliberal en que nos quieren encajonar los expertos de las finanzas. Albino Prada sugiere un sistema mixto en el que se rebajarían las cotizaciones sociales sobre los salarios y se crearía una

[67] Fink, L.: *Larry Fink´s 2024 Annual Chairman´s Letter to Investors*, marzo 2024.

nueva cotización social sobre el valor añadido de las empresas[68] reduciendo la aportación total de los sectores intensivos en trabajo (metal, hostelería) e incrementando la de los sectores intensivos en capital (energía, finanzas) con un resultado global positivo. Ya en 2010 Harribey había propuesto ampliar la base de cotización al conjunto del valor agregado, especialmente de los dividendos, aunque manteniendo el salario como base reguladora de las prestaciones[69]. Se ha subrayado la especial importancia del empleo y los salarios sin olvidar la reducción del fraude, la mayor progresividad de la recaudación fiscal y la elevación de las cotizaciones[70]. Por último, deberían intensificarse y acelerarse las medidas implantadas en la reforma de 2023.

Crecimiento indefinido del PIB, ¿la solución o el problema? En el apartado 5 de este trabajo hemos aceptado las previsiones de la CE para argumentar que en las próximas décadas se podrá aumentar el porcentaje del PIB dedicado al gasto en pensiones al tiempo que se eleva el producto per cápita disponible para las personas menores de 65 años. Sin embargo, numerosos estudios alertan de que el crecimiento indefinido del PIB es insostenible en un planeta finito sin alterar gravemente los equilibrios que hacen posible una sociedad humana civilizada[71]. Pensar en serio en un sistema de pensiones para las generaciones futuras exige pensar la transición a un modelo económico que tenga en cuenta los límites físicos del planeta y oriente la propiedad, la inversión y la producción a la satisfacción de las necesidades de los seres humanos y no a la valoración ampliada del capital. Mientras no iniciamos ese camino es imprescindible garantizar el carácter público de los servicios y prestaciones esenciales que sin duda serán elementos fundamentales de esa nueva economía para la sociedad.

8. CONCLUSIONES

Las diferentes reformas del sistema público de pensiones han servido para limitar el crecimiento de las pensiones iniciales de jubilación, de manera que en algunos años han sido inferiores en valor absoluto a las de años anteriores y en otros lo han sido en valor real al aumentar menos que la inflación. Consideramos necesario corregir los aspectos regresivos de esas reformas y especialmente: 1) volver a los 65 años como edad ordinaria de jubilación en la perspectiva de posteriores reducciones, bien generales o con un mayor énfasis para los trabajos física y/o psíquicamente más exigentes, 2) reducir el número de años sobre los que se calcula la pensión inicial, y, 3) garantizar que ninguna persona pensionista perciba menos del SMI. Estas tres medidas reducirían rápidamente la importantísima brecha de género en las pensiones de jubilación. El MSDPP ha conseguido modificar radicalmente las previsiones de los AR sobre gasto en pensiones: de un futuro de pobreza generalizada a otro en que se prevé aumentar substancialmente el gasto en pensiones al hacerlo el porcentaje de población mayor de 65 años. La reacción de los defensores del capitalismo financiarizado ha sido criticar la derogación del IRP y del FS para reclamar su reinstauración y centrarse ahora en la evaluación prevista en la DA2ª del R.D.L.2/2023. En marzo de 2025 se desarrollará una batalla sobre su interpretación. El MSDPP, un nuevo actor en el debate, reclama que se establezca un objetivo de gasto y después que se arbitren medidas de ingresos que garanticen los recursos necesarios. Del resultado de ese debate

[68] Prada, A.: *Trabajo y Capital en el siglo XXI: Mutaciones, consecuencias, alternativas*, Universidade de Vigo, 2022, https://secretaria.uvigo.gal/uv/web/publicaciones/public/show/378, pp. 103-110.

[69] Harribey, J-M., "Retraites: remettre le travail et la répartition au coeur du débat", "Le Monde Diplomatique, París, junio 2010.

[70] De la Fuente, Lavín, M. y Errandonea Ulazia, E.: "Fuentes de financiación de seguridad social" en VV.AA. (Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta,G, Dirs.), *Tratado de Derecho de la Seguridad Social*, Tomo I, Ed. Laborum, Murcia, pp. 375-395.

[71] Sobre la relación entre PIB y sostenibilidad, véase EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU: *Decoupling Debunked. Evidence and Arguments Against Green Growth as a Sole Strategy for Sustainability*, July 2019.
Para una caracterización de las fronteras ambientales, Vid. VV.AA: *Safe and Just Earth system boundaries*, Nature, May 2023.

depende que se impongan los deseos de creación de activos rentables para las entidades financieras o que se mantenga el sistema público de pensiones como un instrumento fundamental de protección social.

9. BIBLIOGRAFÍA

AIREF: *Documento técnico sobre el impacto de las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023*, Documento Técnico 2/23, 24/3/2023.

AIREF: *Opinión sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía*, Opinión 1/23, 24/3/2023.

Angus, I.: Blog *Climate&Capitalism,* 27/7/2024.

BANCO DE ESPAÑA: *Informe Anual 2023*, abril 2024.

Bandrés Moliné, E.: "El presupuesto de la Seguridad Social para 2023", *Cuadernos de Información Económica,* noviembre-diciembre 2022, págs. 31-37.

Braun, B., *Fueling Financialization: The Economic Consequences of Funded Pensions*, New Labor Forum 2022, Vol. 31 (I), 70-79.

Conde Ruiz, J.I. y Díaz Mendoza, M.: "Una Propuesta de Revalorización de las Pensiones más justa para los más Vulnerables y para los Jóvenes", *Apuntes Fedea*, octubre 2022, pp. 1-5.

Conde Ruiz, J.I.: ¿Qué será de mi pensión? Como hacer sostenible nuestro futuro como jubilados, Ediciones Península, Barcelona, 2014.

Conde-Ruiz, J.I y Conde Gasca, C.: *La juventud atracada. Cómo un electorado envejecido cercena el futuro de los jóvenes*, Ediciones Península, Madrid, 2023.

Cruzado, C. y Mollinedo, J.M.: *Los ricos no pagan IRPF*: *Claves para afrontar el debate fiscal,* Madrid, Dykinson, 2024.

De la Fuente, Lavín, M. y Errandonea Ulazia, E.: *Fuentes de financiación de seguridad social* en VV.AA. (Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G., Dirs.), *Tratado de Derecho de la Seguridad Social*, Tomo I, Ed. Laborum, Murcia, 2017, pp. 375-395.

De La Fuente, M.: "El Pacto de Toledo y la política de pensiones: recorte del gasto, contributividad y financiación", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº28, 2021, pp. 241-261.

De La Villa Gil, L.E. y Desdentado Bonete, A.: *Manual de Seguridad Social,* Aranzadi, Pamplona, 1979.

Devesa, J.E., Devesa Carpio, M., Encinas-Goenechea,B. y Meneu-Gaya,R.: *Saldo de la Seguridad Social y Fondo de Reserva,* ResearchGate, 2018.

DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS MACROECONÓMICO, ECONOMIC POLICY COMMITTEE, *Ageing Working Group, Spain´s Country Fiche*, 2024 Ageing Report, December 2023.

Errandonea Ulazia, E.: "El nuevo índice de revalorización de pensiones contributivas introducido por la Ley 21/2021 y el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones", *Revista de Derecho de la Seguridad Social,* nº 32, 2022, pp. 65-82.

EUROPEAN COMMISSION: "The 2021 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)", *Institutional Paper 148*, May 2021.

EUROPEAN COMMISSION*: Commission Staff Working Document, 2024 Country Report – Spain*, Brussels, 19.6.2024, SWD (2024) 609 final.

EUROPEAN COMMISSION: *Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Spain*, Brussels, 19.6.2024 COM (2024) 609 final.

EUROPEAN COMMISSION: *Report for the Commission. Report prepared in accordance with the Article 126 (3) of the Treaty on the Functioning of the European Union, Spain´s Analysis*, Brussels, 19.6.2024.

EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU: *Decoupling Debunked. Evidence and Arguments Against Green Growth as a Sole Strategy for Sustainability*, July 2019.

EUROPEAN FISCAL BOARD: *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2025*, July 2024.

FEDEA: *Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI*, Estudios sobre la Economía Española 2023/31.

Fink, L: *Larry Fink´s 2024 Annual Chairman´s Letter to Investors*, Marzo 2024.

FUNDACIÓN INVERCO: *El impacto de la crisis económica y financiera en la inversión colectiva y en el ahorro-previsión*, Imprenta Modelo, Madrid 2010.

GROUP OF THIRTY: *Executive Summary. Fixing the Pension Crisis. Ensuring Lifetime Financial Security,* November 2019.

Guindo morales, S.: "La protección social de la figura de los cuidadores no profesionales de las personas que se encuentran en situación de dependencia", *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, n.º 17, 2018, pp. 113-131.

Harribey, J-M., "*Retraites: remettre le travail et la répartition au coeur du débat*", "Le Monde Diplomatique, París, junio 2010.

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*, Banco de España, Documentos Ocasionales Nº 2106, 2021.

McQuaig, L. y Brooks, N.: *El problema de los supermillonarios. Cómo se han apropiado del mundo los super-ricos y cómo podemos recuperarlo*, Capitán Swing, Madrid, 2014, capítulo 3.

MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, *Ageing Report 2021. Country fiche Spain,* 2021.

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, *Proyecciones del gasto público en pensiones España*, Madrid, 2023.

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES, *Sistema de la Seguridad Social. Ejecución del Presupuesto 2023*.

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES: "Evolución de las altas de jubilación por edades", primer semestre 2024.

Monereo Pérez, J.L. y Fernández Bernat, J.A.: "Estabilizadores automáticos en el sistema de seguridad social: factor de sostenibilidad e índice de revalorización"*, Revista de Derecho de la Seguridad Social,* nº 1, 2014, pp. 81-107.

Monereo Pérez, J.L. y Rodríguez Iniesta, G.: "El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº25, 2020, pp. 13-32.

Monereo Pérez, J.L., Moreno Vida, Mª. N., Maldonado Molina, J.A. y González de Patto, R. Mª.: *Manual de Derecho de la Dependencia,* 2ª ed., Madrid, Tecnos, 2014.

Muñoz-Julve, A. y Ramos, R.: *Estimaciones del impacto de variaciones en el período de cálculo de la base reguladora sobre la cuantía de las nuevas pensiones de jubilación,* Banco de España, Documentos Ocasionales, nº 2219, septiembre 2022.

Ochando Claramunt, C. y Salvador Cifre, C.: "Reformas paramétricas del Sistema Público de Pensiones Español (I): Efectos sobre la contributividad y la Equidad de la Ley 27/2011", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, nº 5, 2015, pp. 255-276.

OECD (2024): *OECD Economic Outlook, Volume 2024 Issue 1*, No. 115, OECD Publishing, Paris.

OECD: *Pensions at a Glance 2023,* febrero 2024.

Palladino, L.: *Financialization at work: Shareholder primacy and stagnant wages in the United States*, Competition & Change, 25 (3-4), 382-400, July 2021.

Piketty, T.: *El Capital en el Siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2014.

Prada, A.: *Trabajo y Capital en el siglo XXI: Mutaciones, consecuencias, alternativas*, Universidad de Vigo, 2022.

Soubies, J. M. y Aguirre, J. M.: *Por un sistema público de pensiones. Ética, crítica y economía,* Navarra, Ed. Pamiela. 2019.

VV.AA.: *La reforma del sistema de pensiones en España*. Hercé, J. A. y Pérez-Díaz, V. (Dirs.), Servicio de Estudios La Caixa, 1995.

VV.AA.: *Safe and Just Earth system boundaries*, Nature, May 2023.

WORLD BANK: *Averting the Old Age Crise, Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, Oxford, 1994.

Zucman, G.: *A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals*, https://www.taxobservatory.eu//www-site/uploads/2024/06/report-g20.pdf.