Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Derecho comparado y Derecho Extranjero en Seguridad Social y materias conexas
nº 42 (1er Trimestre 2025)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Pags. 211-224

# La sostenibilidad del sistema de seguridad social: Comparación entre Italia y España

# The sustainability of the social security system: a comparison between Italy and Spain

Berardino Cesi *Universidad Sapienza de Roma*
*Departamento de Ciencias Políticas*

Sumario

Introducción
1. ¿Dónde estamos?: Qué dicen los datos
2. El viejo continente cada vez más viejo
3. El sistema previsional: una foto del futuro
4. ¿Qué nos espera?
Links

Cita Sugerida: CESI, B.: «La sostenibilidad del sistema de seguridad social: Comparación entre Italia y España». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 42 (2025): 211-224.

**Resumen**

La sostenibilidad del sistema de seguridad social sigue siendo uno de los temas más relevantes en las agendas de los decisores europeos. La importancia del tema deriva de su naturaleza decididamente interdisciplinaria. Este trabajo parte de la evidencia empírica y propone una síntesis entre la evaluación económico-financiera, social, implementación política y visión de la sociedad. A partir de la evolución del dato demográfico, el trabajo propone un análisis de la sostenibilidad no solo vinculado a un indicador, sino en la más amplia perspectiva de qué estructura social inspira las reformas del sistema de protección social europeo. Relativamente al sistema de pensiones, el artículo se detiene en el paso del sistema de retribución al sistema de contribución. El primero, sobre la base de un pacto intergeneracional, permitía sortear las ineficiencias inevitables del mercado laboral, sobre todo en países donde el salario depende de un efecto conjunto de ingreso y educación familiar. El segundo, bajo el vínculo de la sostenibilidad, se basa en la hipótesis de un funcionamiento eficiente del mismo, libre de imperfecciones que influyan en las dinámicas salariales, donde el pacto generacional se rompe.

**Palabras clave**

vejez; Seguridad Social; derecho comparado; Italia

**Abstract**

The sustainability of the social security system remains one of the most important items on the agendas of European decision-makers. The importance of the subject arises from its decidedly interdisciplinary nature. This paper is based on empirical evidence and proposes a synthesis between economic-financial and social evaluation, political implementation, and vision of society. Based on the evolution of demographic data, the paper proposes an analysis of sustainability not only linked to an indicator, but in the broader perspective of which social structure is inspiring the reforms of the European social protection system. With regard to the pension system, the article focuses on the transition from a pay-as-you-go system to a contributory system. The first, based on an intergenerational pact, made it possible to overcome the inevitable inefficiencies of the labour market, especially in countries where wages depend on a combined effect of income and family education. The second, under the link of sustainability, is based on the hypothesis of an efficient operation of the system, free from imperfections that influence salary dynamics, where the generational pact is broken.

**Keywords**

old age; social security; comparative law; Italy

## INTRODUCCIÓN

La sostenibilidad del sistema de seguridad social sigue siendo uno de los temas más destacados en las agendas de los responsables políticos, tanto a nivel nacional como europeo. Aunque en los últimos años la ciencia económica ha ganado protagonismo en el debate científico, político y social, vale la pena recordar que el tema tiene una naturaleza decididamente interdisciplinaria, como lo es cualquier ciencia social, categoría a la que pertenece la economía.

Este trabajo propone un nuevo paradigma de análisis, cambiando el enfoque del mero dato estadístico contable, que sigue siendo el punto de partida, hacia una síntesis entre la evaluación económico-financiera, social, la implementación política y la visión de la sociedad. La sostenibilidad no debe leerse solo en la tendencia de un dato o un indicador, sino en la perspectiva más amplia de qué estructura social inspiran las reformas que han caracterizado el sistema de protección social europeo a lo largo de los años.

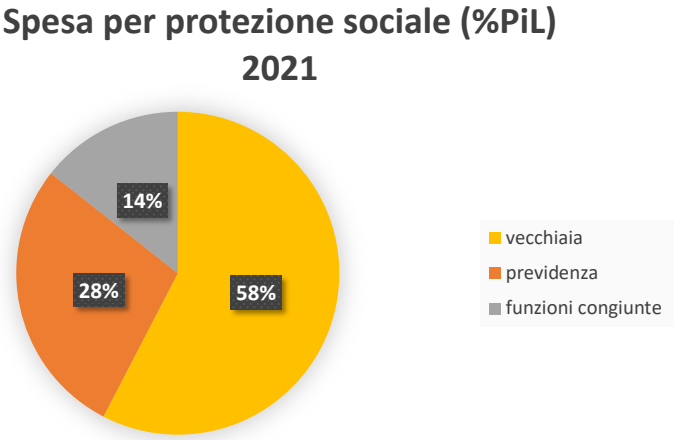
## 1. ¿DÓNDE ESTAMOS?: QUÉ DICEN LOS DATOS

El sistema de protección social en Italia, como en la mayoría de los países europeos, se divide en gastos de pensiones, asistencia y salud. Incluye políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y las vulnerabilidades sociales de las personas a lo largo del ciclo de vida. Los instrumentos son numerosos: esquemas de ingreso mínimo garantizado, indemnizaciones por enfermedad y accidentes, subsidios por vejez, maternidad, invalidez, fondos dedicados al apoyo infantil y ayudas para discapacidades.

Desde el punto de vista estadístico, el análisis de la estabilidad del sistema se basa en tres pilares: 1) datos e indicadores, 2) dinámica demográfica, 3) rol del crecimiento económico (medido por el producto interno bruto, PIB).

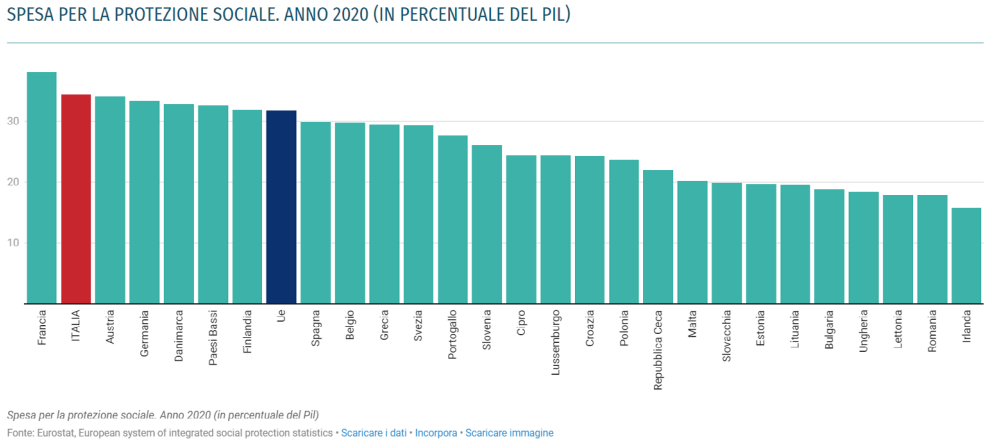
Según los datos del ISTAT, en 2021, en Italia, el gasto en protección social fue del 32,5% del PIB, en constante aumento (incremento del +3,6% en el período 2017-2021). La mayor parte del gasto está destinada a la vejez (47,3%), seguida por la enfermedad (23%) y funciones conjuntas (desempleo y otra exclusión social, no clasificada en otra parte) (11,8%).

Este punto de partida pone inevitablemente en el centro de atención la cuestión demográfica y la tasa de envejecimiento de Europa, que parece confirmar con más fuerza su definición de "viejo" continente.




El tema de la sostenibilidad pasa, financieramente, por la sostenibilidad del gasto en "vejez". Pero hay más. Entender si, cuánto y cómo hacer sostenible el gasto asistencial no puede prescindir del rol que el sistema atribuye a la "vejez". La vejez no es solo pertenencia a una categoría contabilizada dentro de un dato estadístico, sino que es la ubicación de un ser humano que, al finalizar su función de input en un sistema productivo, entendido como herramienta productora de output (riqueza), entra en una nueva dimensión que, en lugar de producir riqueza, la drena. La pregunta, por tanto, es si no ser más un factor productivo del sistema capitalista garantiza aún el derecho de ciudadanía en el mismo sistema, ya no como input, sino como consumidor a asistir.

En 2022, Italia fue el segundo país europeo que más gastó en protección social, en porcentaje de su producto interno bruto (PIB). Más del 30% de la riqueza italiana se gasta en protección social, solo superada por Francia, con España casi en línea con el promedio europeo (ligeramente inferior).




Dado que el indicador es la expresión del gasto en relación con el PIB, está claro que la sostenibilidad del sistema no depende exclusivamente de la cantidad absoluta del gasto, sino también del ciclo económico, es decir, la tendencia del crecimiento del PIB (indicador de la riqueza del país).

El gasto social aumenta entonces con el aumento del gasto absoluto o con la disminución del PIB. Un país más pobre, que enfrenta una crisis económica, por lo tanto, con reducciones del PIB, presenta un indicador de gasto público creciente, incluso con un gasto absoluto constante. Si a una disminución económica se le añade un aumento del gasto en valor absoluto, el impacto en el indicador se refuerza. Esto explica cómo, si el objetivo del responsable político es contener el gasto en protección social, haciéndolo sostenible, la herramienta no necesariamente debe ser la reducción del gasto en términos absolutos, sino que también son necesarias intervenciones que estimulen el crecimiento económico. Es claro entonces el enfoque multidisciplinario de la sostenibilidad del sistema social, ya que el tema también incluye qué tipo de crecimiento económico elige un país. ¿Un crecimiento impulsado por el libre mercado? ¿Por la demanda pública y, por lo tanto, por la intervención del estado en el sistema económico? Inevitablemente, el eterno dilema en la ciencia económica, es decir, el trade-off entre eficiencia y equidad, vuelve a estar sobre la mesa. ¿Un mayor crecimiento económico, basado en la asignación y uso eficiente de los recursos, es coherente con una redistribución equitativa de los mismos entre las diversas categorías que componen el sistema? ¿El crecimiento económico implica equidad o los dos conceptos son antitéticos? Aunque esta evaluación ha atormentado el debate durante siglos, está claro que no se puede prescindir de un análisis social, sociológico y jurídico.

Si observamos el dato sobre el gasto relativo al PIB en el período 2011-2021, notamos que el gasto aumenta en casi todos los países europeos, excepto Irlanda, un país con una fuerte inclinación mercantilista donde el rol del estado en la economía es marginal, o en Dinamarca y Turquía, este último alejado de una estructura de libre mercado.

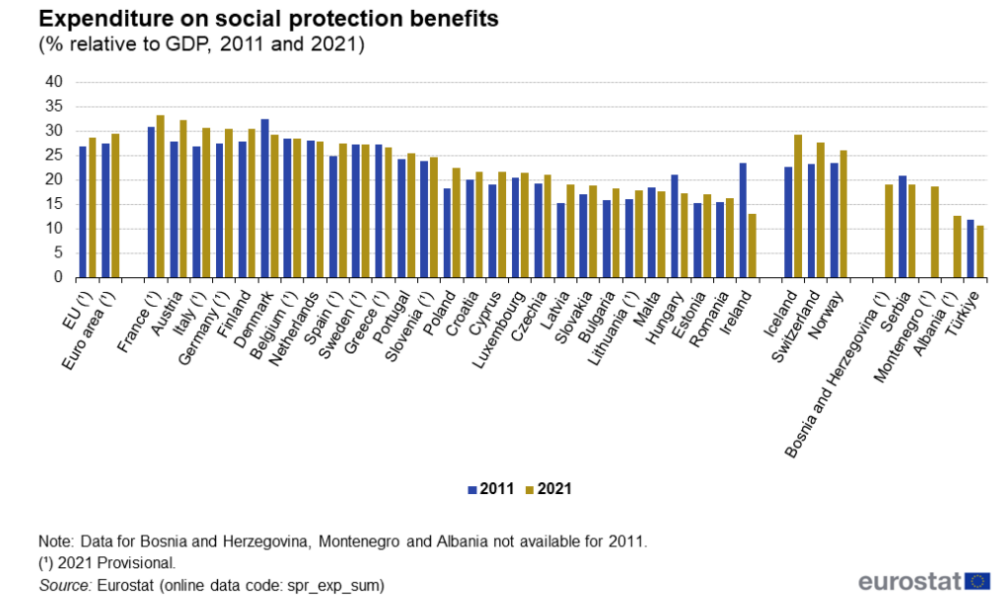


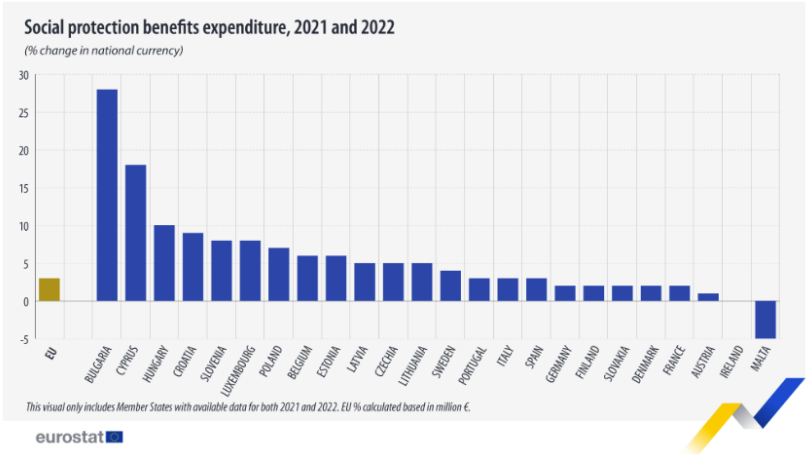

Figure 2: Expenditure on social protection benefits, 2011 and 2021

Al margen de los porcentajes sobre el PIB, ¿de qué magnitudes estamos realmente hablando? En cuanto a Italia, Eurostat calcula que en 2020 se gastaron más de 256 mil millones de euros en medidas de protección social para los ancianos y solo unos 124 mil millones en prestaciones de asistencia sanitaria. ¿De los datos a la práctica? Basta con pensar que la última ley de presupuestos de 2024 aprobada en el parlamento fue una maniobra de 24 mil millones.

Además del tamaño del gasto, los datos proporcionan al responsable político un cuadro aún más detallado. En 2020, el gasto en prestaciones sociales erogadas por entidades de seguridad social fue el 22,4% del PIB, aumentado respecto a 2019 (19,1%). Las prestaciones sociales per cápita también están en aumento (6.267,9 euros). Estos datos confirman que el crecimiento del indicador se debe principalmente a dos factores: 1) el aumento de los importes erogados (342,9 mil millones en 2019; 372,6 mil millones en 2020) y 2) la caída del PIB, principalmente debido a la pandemia de COVID-19.

La evidencia empírica confirma, por tanto, el rol de la disminución económica en los indicadores del gasto en protección social.

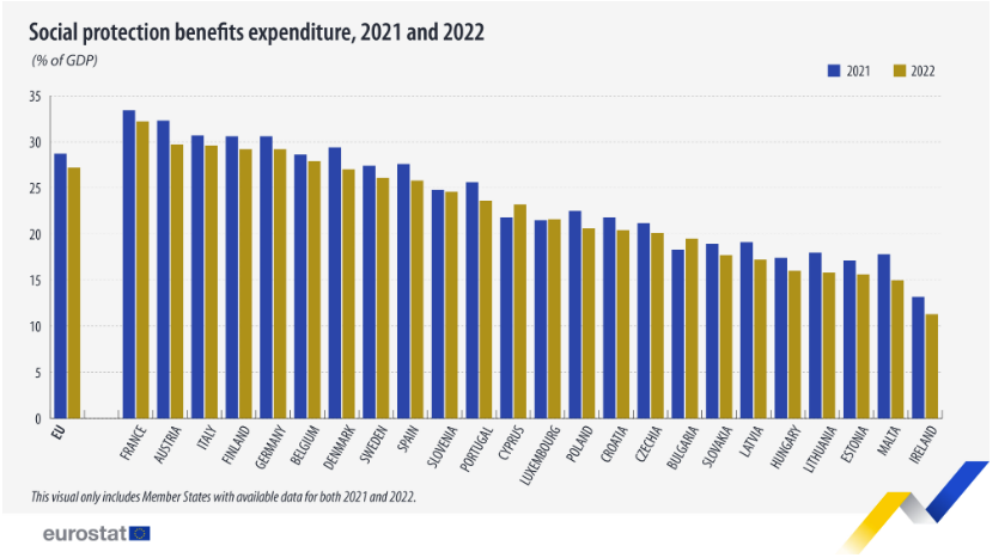
De hecho, si depuramos el dato del PIB (es decir, del ciclo económico) y nos concentramos en los gastos absolutos en términos de moneda nacional, notamos una inversión del dato, confirmando cuán determinante es el tema de la disminución.




Sebbene la spesa per la protezione sociale nelle valute nazionali sia aumentata nella maggior parte dei paesi dell'UE, analizzando la spesa come percentuale di Pil, i dati mostrano una diminuzione nel 2022. Questo perché il Pil è aumentato più della spesa per le prestazioni sociali in un effetto di ripresa dagli effetti negativi della pandemia di Covid.

Italia, de hecho, entre 2021 y 2022 gastó casi como España, en línea con el promedio de la UE e incluso más que Francia, que se encuentra en la parte final de la distribución, entre los países que en valor absoluto han gastado menos.

Si reintroducimos el factor PIB, recalculando el gasto como porcentaje de la riqueza nacional, el dato se invierte.




Entre 2021 y 2022, Francia e Italia vuelven a alinearse con el dato inicial, mostrándose como los países que invierten la mayor parte del PIB en protección social, con España volviendo por debajo del promedio europeo, mostrando incluso una disminución.

La tendencia del dato es, por tanto, clara sobre el impacto de la magnitud del gasto en la sostenibilidad del sistema.

Un responsable político podría estar interesado en el tipo de gasto a implementar en la práctica, si en forma de transferencia monetaria directa (transferencia en efectivo) o prestación de servicios (transferencia en especie). El análisis económico ha demostrado que las transferencias en especie en forma de prestación de servicios, en lugar de las en efectivo, evitarían las posibles distorsiones en el uso del monto monetario por parte de los beneficiarios, distorsiones causadas por sistemas específicos de preferencia que guían la propensión al gasto del beneficiario. Una transferencia en especie actuaría directamente sobre la satisfacción de la necesidad, evitando que el sistema de preferencias desvíe el gasto hacia formas de consumo no directamente relacionadas con la necesidad específica (o a veces incluso en antítesis).

Eurostat explica que la mayoría de las transferencias en especie se implementan hacia intervenciones de apoyo a la condición de vejez y final de vida (alrededor del 45% de todas las transferencias).

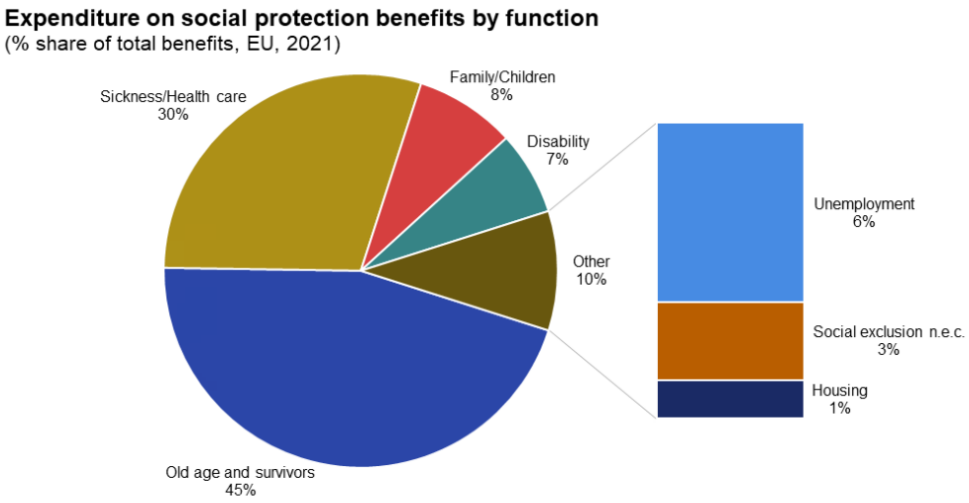



Figure 1: Expenditure on social protection benefits by function, EU,

(%, share on total benefits)

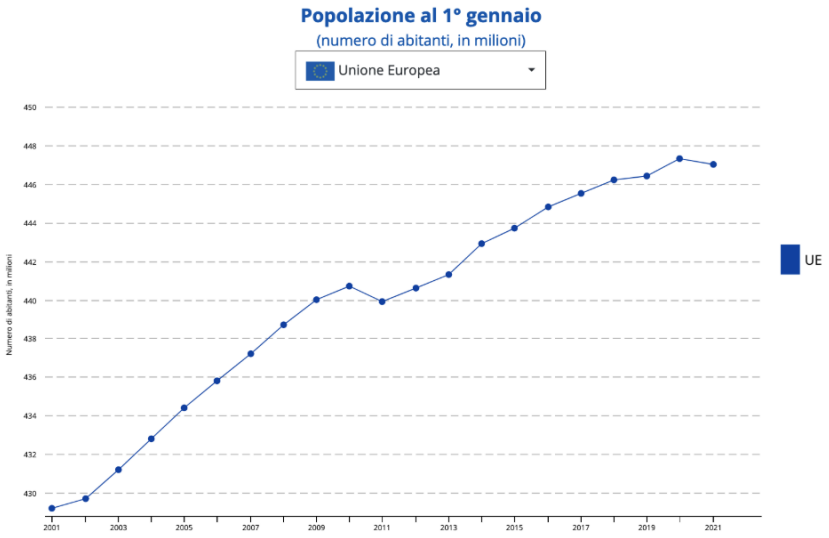
*Source:* Eurostat (spr_exp_sum)

El dato es, por tanto, explicativo de cómo incluso los instrumentos más eficientes implementados por las políticas económicas nacionales se centran predominantemente en la condición de vejez, confirmando su importancia para la sostenibilidad del sistema.

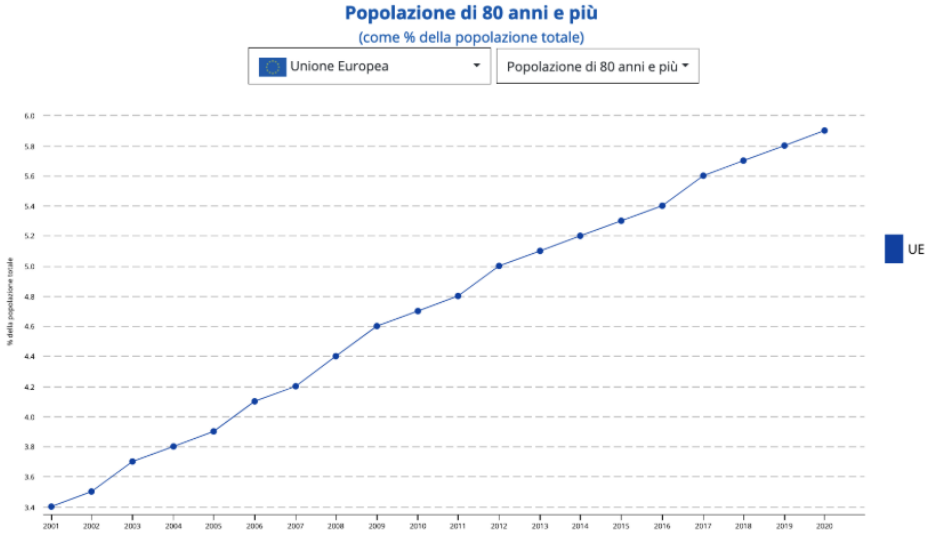
## 2. EL VIEJO CONTINENTE CADA VEZ MÁS VIEJO

La confirmación del envejecimiento que está sufriendo Europa es ya evidente en todas las proyecciones de los principales indicadores. • Proporción de la población anciana • Índice de dependencia de los ancianos: personas en edad no laboral por cada cien en edad laboral. • Edad mediana

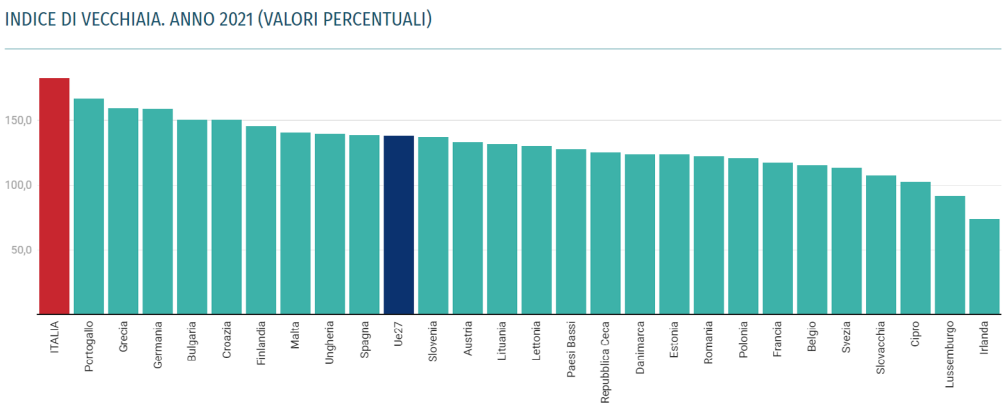
Si observamos el número absoluto de ancianos en Europa, notamos una tendencia decididamente creciente en las últimas dos décadas, con casi 450 millones de ancianos al 1 de enero de 2021. En particular, la tendencia parece dominada por el crecimiento de los mayores de ochenta años, que alcanzaron casi el 6% de toda la población.




La pregunta, por lo tanto, es si pueden existir o no las condiciones para la sostenibilidad del sistema de seguridad social, tal como lo hemos visto en su estructura actual, es decir, concentrado principalmente en la condición de vejez.

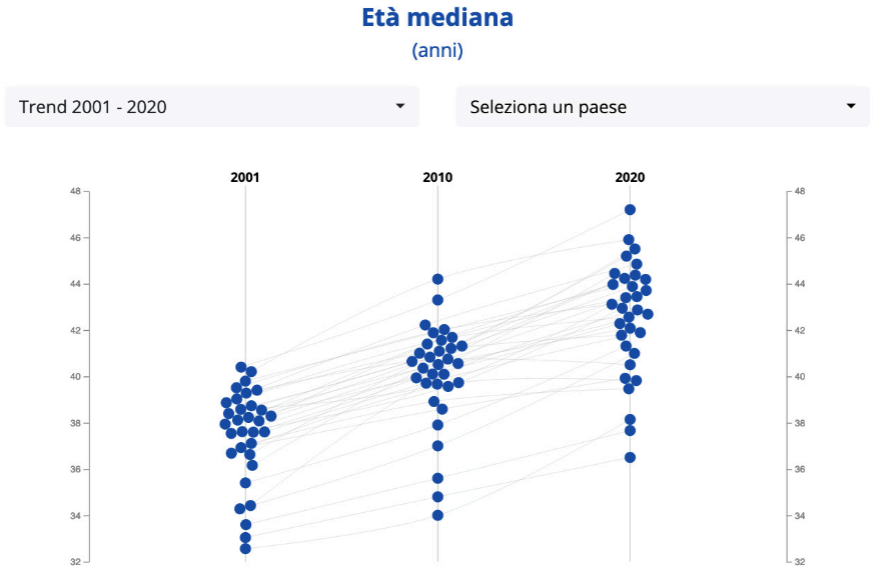



Si observamos en detalle el Índice de envejecimiento, es decir, el número de mayores de 65 años por cada 100 menores de 14, notamos que respecto a enero de 2021, el índice continúa creciendo con un aumento del 5%, alcanzando al 1 de enero de 2022 una cifra de 187,9 ancianos por cada cien jóvenes (tendencia creciente en las últimas dos décadas). Italia tiene el primer lugar, mientras que España, también en este caso, se confirma en la media europea.

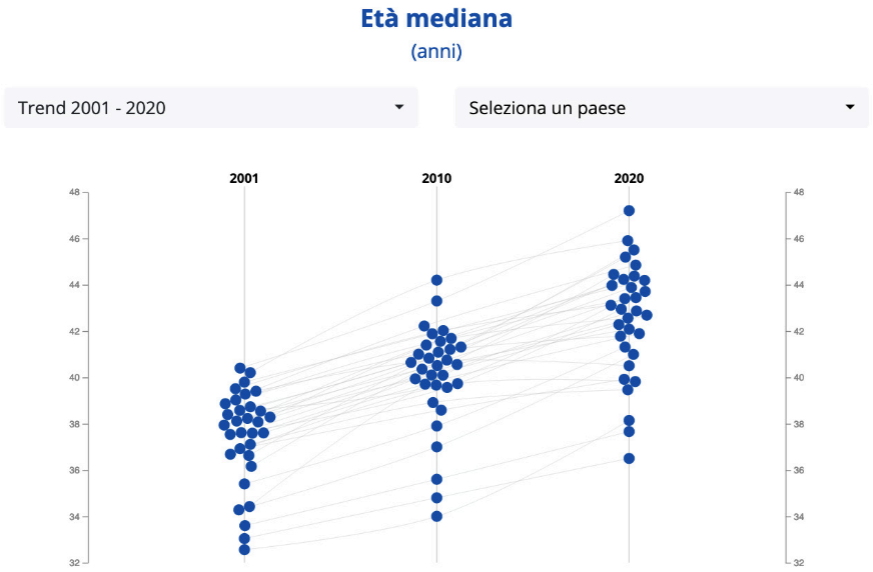



Francia, por otro lado, que resulta ser el país que más gasta, es también el que envejece menos, levantando menos dudas sobre la sostenibilidad de su sistema de seguridad social, en comparación con un país como Italia, que presenta tasas de envejecimiento significativas. Los datos también son confirmados por el índice de dependencia que mide 57,5 personas en edad no laboral por cada cien en edad laboral. Italia se confirma en el grupo de países con un índice de dependencia más alto que la media europea (56,0). El panorama, por lo tanto, es claro: se va hacia un país en el que la franja de ciudadanos que salen de la condición de factor productivo es cada vez mayor en comparación con la franja de ciudadanos aún activos en el mercado laboral, que, por tanto, pueden generar riqueza para el sustento de las categorías de ancianos.

El envejecimiento también se confirma con el aumento de la edad mediana, es decir, el nivel de edad que divide exactamente a la población por la mitad, con la mitad de la población por encima del valor mediano y la otra mitad por debajo de ese valor.

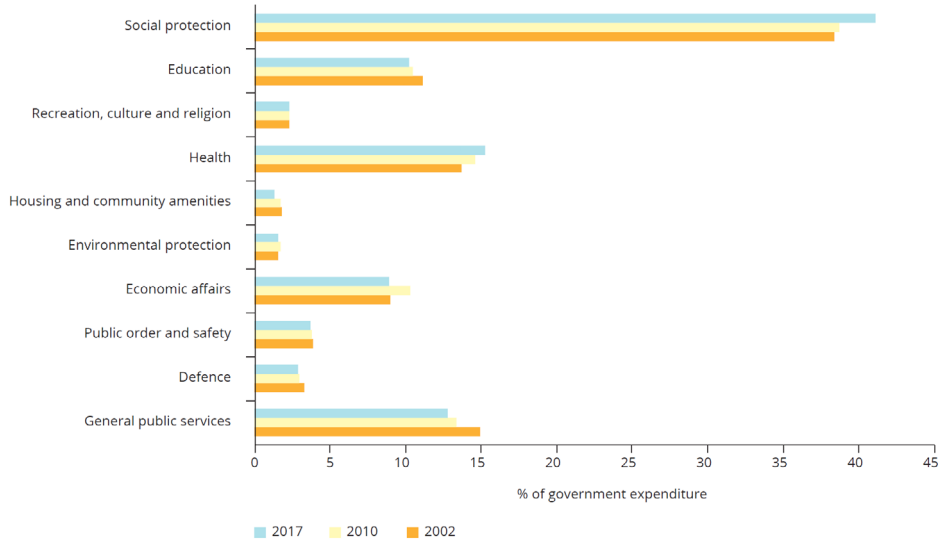


El valor máximo alcanzado por la edad mediana en 2001 era poco más de 40 años; después de casi veinte años, ha llegado a poco menos de 50. Es indicativo que la mitad de la población en 2020 tenía una edad superior a 50 años. El dato es aún más evidente si observamos la proyección demográfica en Europa para los próximos 100 años. En 2100, la proporción de mayores de 85 años será más del doble de la de 2021, con una ligera prevalencia femenina.




A la luz de la evolución demográfica, es inevitable analizar el papel del gasto público para tener proyecciones razonables sobre cómo la intervención de política económica puede abordar el tema de la sostenibilidad. Comparando los gastos gubernamentales en Europa en los períodos 2002, 2010 y 2017, notamos cómo hay una clara desproporción hacia la protección social. Esto impactará a medio y largo plazo en el aumento del gasto público y en la reducción de los ingresos fiscales, que inevitablemente deberán ser repensados.

**Figure 4.4** **General government expenditure by function as a share of total expenditure in the EU, 2002, 2010 and 2017**




El dato plantea dos preocupaciones: la primera sobre la sostenibilidad del propio sistema de protección social, por las razones explicadas anteriormente; la segunda, sobre los posibles efectos distorsivos en la asignación del gasto, privando a algunas partidas que, aunque tienen un impacto económico y social inmediato, en el futuro influirán indirectamente en la sostenibilidad del sistema de protección social. La desproporción del gasto público hacia el sistema social drena recursos de la educación, la salud, el medio ambiente y los servicios públicos, socavando así los fundamentos del funcionamiento de un sistema democrático.

Es probable que, en el altar de la sostenibilidad, estemos en riesgo de nuevos conflictos sociales o potenciales guerras entre las clases y categorías que se benefician de diferentes partidas del gasto público. Debemos ser conscientes de que la sostenibilidad del sistema de seguridad social no tiene solo una naturaleza contable y económica, sino también, y quizás sobre todo, político-social, entendida como alteración y reestructuración del tejido social y político. Conscientes de que si esto sucede, admitiendo y no concediendo que el cambio sea o no estratégicamente inducido, estaremos en mar abierto y quizás también la estructura democrática actual sufrirá una influencia inevitable.

## 3. EL SISTEMA PREVISIONAL: UNA FOTO DEL FUTURO

En el análisis se inserta inevitablemente el debate sobre el sistema de pensiones y la nueva estructura que está asumiendo en Italia y en Europa. Nos dirigimos cada vez más hacia un sistema en el que las jóvenes generaciones ingresan con dificultad en el mercado laboral (que sufre de fuertes rigideces y fricciones y no es perfecto como los modelos económicos neoclásicos sugieren desde Adam Smith) y deberán crear riqueza para alimentar la sostenibilidad de un sistema de protección social (y previsional) basado en una creciente desproporción ancianos/jóvenes. El mundo económico, político y social se divide sobre la estructura y el pacto social en el que se basará esta inevitable interacción generacional, en el contexto de la búsqueda de la sostenibilidad. La cuestión no es meramente económica/contable ya que, tratándose de países democráticos, se impone a las jóvenes

generaciones asumir inevitablemente el rol de productores de riqueza y garantes de la sostenibilidad del sistema de seguridad social, cada vez más centrado en el gasto para ciudadanos ya no productivos. Tal rol no puede ser fruto de una imposición normativa coercitiva, sino que debe basarse, desde el punto de vista político y social, en un nuevo pacto intergeneracional. Los jóvenes, que ingresan en un mercado laboral con más fricciones e ineficiencias que el vivido por sus padres o abuelos, deberán contribuir no solo a su propio sustento futuro, sino también al de las categorías más ancianas, que no necesariamente han contribuido a la creación de un sistema social y económico que pusiera en el centro las necesidades de las futuras generaciones. Aquí los países deben tomar una decisión sobre qué tipo de país quieren en el futuro próximo, y esta decisión ya no es postergable, al menos según la evidencia empírica. Entonces, ¿qué ha elegido Europa? ¿Qué modelo ha implementado? La respuesta comienza con el dato económico, pero se extiende al aspecto social, político y jurídico, pasando inevitablemente por el tema previsional.

En Italia, más del 18% del PIB se destina al sistema previsional con una tendencia creciente. Las razones son dos, y son coherentes con lo ya explicado. El incremento de las prestaciones pensionísticas erogadas (aproximadamente 305,7 mil millones de euros, frente a 299 mil millones en 2019) y la disminución del PIB. El dato en sí ya es importante en términos de sostenibilidad, en el contexto de la tendencia demográfica y del ciclo económico. Sin embargo, si observamos las fuentes de financiación del sistema previsional, los datos vuelven a ser poco alentadores. El Índice de cobertura previsional, es decir, la capacidad del gasto previsional de ser financiado a través de las contribuciones sociales, muestra que las prestaciones sociales son cada vez menos financiadas directamente por las contribuciones sociales. El indicador, obtenido del ratio entre contribuciones y prestaciones sociales, está en caída, al 66% en 2020, frente al 74,7% en 2019, mostrando cómo el gasto en prestaciones sociales es solo en parte financiado por las contribuciones sociales. Las críticas del mercado laboral juegan un papel importante en este sentido, dado que la contribución previsional se paga como una cuota del salario percibido; ergo, en un contexto de salarios medios bajos, es evidente que las contribuciones previsionales siguen la misma tendencia. Si el gasto social no está financiado por las contribuciones, inevitablemente el sistema recurre al fisco general, alimentando y exacerbando otras distorsiones como la desigualdad en la distribución del ingreso laboral no compensada por una suficiente progresividad del sistema fiscal. En este sentido, si calculamos quién se beneficia más del sistema previsional, observamos que el Índice de beneficio relativo (cuota de ingreso medio por habitante alimentada por prestaciones pensionísticas), en 2020, es del 48,9% (44,4% en 2019). El valor más alto se registra en el sur (64,9%), y el más bajo en el norte (43,1%). Indicador en constante aumento desde el 2000, debido al envejecimiento de la población, con una tasa de pensionamiento (ratio porcentual entre el número total de pensiones -públicas y privadas- y la población residente) del 37,6%, estable desde 2015.

## 4. ¿QUÉ NOS ESPERA?

¿Qué papel han tenido las reformas del sistema previsional en los últimos años? Una pregunta ciertamente consecuente al análisis realizado en este trabajo. La respuesta es dramáticamente simple y plantea dudas sobre el futuro no solo desde el punto de vista económico, sino también de la estabilidad social del país. El paso, aunque gradual, del sistema de reparto al sistema de capitalización acepta la idea de que el mercado es la fuerza capaz de garantizar la sostenibilidad del sistema previsional y, por lo tanto, de la seguridad social en general. Un sistema que conecta las futuras pensiones a la capitalización de las contribuciones es un sistema que decide apostar por un mercado laboral eficiente, que adopta la visión neoclásica de su funcionamiento a largo plazo, donde los más hábiles e instruidos obtendrán mayores habilidades, mejores salarios y mejores rendimientos, garantizándose altas pensiones futuras. Admitiendo que sea efectivamente así, y de todas maneras Keynes ya tenía dudas razonables cuando dijo que en economía «a largo plazo, todos estaremos muertos», la pregunta

es: ¿quién se ocupará de las pensiones de los menos hábiles, menos capacitados o menos eficientes en el mercado laboral? El sistema anterior, anclando menos la pensión a la capitalización plurianual de las contribuciones, garantizaba el derecho a la ciudadanía económica incluso una vez que se dejaba de ser un factor productivo. Esto permitía compensar y subsanar las ineficiencias inevitables del mercado laboral, especialmente en un país donde el salario y el éxito profesional del individuo dependen de un efecto conjunto de ingresos y educación familiar. El viejo sistema había elegido un pacto intergeneracional, el mantra era trabajo para mi pensión y la de quienes ya no trabajan, luego quienes vengan harán lo mismo por mí. El sistema actual, en el altar de una sostenibilidad, que como hemos visto en los datos es por el momento meramente supuesta, elige dejar al ciudadano, al joven ciudadano, a merced del mercado, dejándolo en un mundo donde su pensión dependerá de cómo funcione y desempeñe en el mercado laboral (imperfecto). Incluso admitiendo que los decisores públicos confíen verdaderamente en el funcionamiento del mercado laboral, el pacto generacional está roto, ya no existe. El mero análisis económico-contable entonces no puede evitar el enfrentamiento con el impacto social de tales cambios, también porque es probable que el sistema político recurra precisamente a la ciencia económica para encontrar soluciones. Entonces, ¿podemos decir que entre Smith y Keynes ha ganado definitivamente Smith? No, en parte. Se ha optado por confiar en el mercado, pero «no demasiado». Si me pusiera en los zapatos de un joven que ahora entra al mercado laboral, no vería ninguna diferencia entre un sistema previsional completamente de capitalización y un sistema de seguros privados, eso sí sería el verdadero mercado, ahí sí que habría ganado Smith. Pero no, por un lado, se impone un sistema de capitalización, y por otro, se limita y se vincula la libertad de inversión del propio salario en la multitud de opciones financieras que ofrece el mercado, incluso las más especulativas. Si debe ser mercado, ¿por qué obligar al aporte de contribuciones al INPS, en lugar de permitir invertirlo en una compañía de seguros privada que podría invertirlo en actividades de alta variabilidad (riesgo) pero con altos rendimientos? Se ha elegido el camino intermedio, la parte del mercado que nos gusta más, aquella que garantizará (tal vez) la estabilidad de la institución actual, pero no necesariamente la de las futuras generaciones. La cuestión, obviamente, y las respuestas están muy lejos de ser meramente económico-contables.

## LINKS

https://noi-italia.istat.it/pagina.php?id=3&categoria=18&action=show&L=0

https://ec.europa.eu/eurostat