nº 37 (4º Trimestre 2023)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

Sobre el informe 'Proyecciones del Gasto Público en Pensiones en España' y el debate suscitado alrededor[1]

On the report 'Projections of Public Spending on Pensions in Spain' and the debate sparked around it

Luis Gómez Rufián *Consultor Externo.*

Daniel Pérez del Prado *Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*
Universidad Carlos III de Madrid.
https://orcid.org/0000-0001-7106-6769

Cita Sugerida: GÓMEZ RUFIÁN, L. y PÉREZ DEL PRADO, D.: «Sobre el informe 'Proyecciones del Gasto Público en Pensiones en España' y el debate suscitado alrededor». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 37 (2023): 225-249.

Resumen

El presente artículo toma como pretexto el debate suscitado en torno a la publicación del "Informe Proyecciones del Gasto Público en Pensiones en España" por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSMI) para adentrarse en el mundo de las proyecciones y sus desviaciones. Con ello creemos que podemos contribuir también a este debate, pues determinar cómo de "optimistas" o "pesimistas" hemos sido en relación a las pasadas, puede resultar de utilidad para calibrar el grado de ajuste a la hipotética futura realidad de las futuras.

Para ello, tras repasar cuáles han sido los principales cambios introducidos por la reforma del sistema de pensiones 2021-2023, destacando precisamente ese elemento innovador a que hacíamos mención, la introducción de la perspectiva de los ingresos frente a la otrora monotemática aproximación por la vía del gasto, destacaremos los elementos esenciales de las reacciones científicas a la publicación del mencionado informe o, si se prefiere, cuáles son los primeros pasos en el debate científico en esta concreta materia tras el nuevo escenario que se abre tras las reformas. Sobre esta base, nos detendremos en los principales trabajos publicados en el período 2011-2021 para valorar el modo en que las proyecciones entonces realizadas se acercaron a la realidad y si existe algún sesgo al respecto.

Palabras clave

pensiones; sostenibilidad; reformas

Abstract

This article takes as its pretext the debate generated around the publication of the "Projections of Public Spending on Pensions in Spain" report by the Ministry of Inclusion, Social Security, and Migrations (MISSMI) to delve into the world of projections and their deviations. With this, we believe we can also contribute to this debate, as determining how "optimistic" or "pessimistic" we have been in relation to the past can be useful in calibrating the degree of adjustment to the hypothetical future reality of pensions.

To do this, after reviewing the main changes introduced by the 2021-2023 pension system reform, highlighting precisely that innovative element we mentioned, the introduction of the perspective of income as opposed to the previously monothematic approach through expenditure, we will emphasize the essential elements of scientific reactions to the publication of the mentioned report or, if preferred, the first steps in the scientific debate on this specific matter after the new scenario opened by the reforms. Based on this, we will focus on the main works published in the period 2011-2021 to assess how closely the projections made at that time approached reality and if there is any bias in this regard.

Keywords

pensions; sustainability; reforms

[1] Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Cambio tecnológico y transformación de las fuentes laborales: Ley y convenio colectivo ante la disrupción digital" (RTI2018-094547-B-C21) y "Gestión algorítmica e igualdad de oportunidades en la empresa (AlgoEquality)" (TED2021-130325A-I00).

1. INTRODUCCIÓN: PROYECCIONES, PREVISIONES Y MODELOS DE ENFOQUE EN EL DEBATE SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES

El concreto enfoque teórico desde el que se analizan los problemas, no solamente predetermina el análisis, sino las posibles soluciones[2]. Que los sistemas de Seguridad Social en general y las pensiones en particular tienen problemas de sostenibilidad es algo admitido desde cualquier aproximación teórica. Ahora bien, cuando este problema es analizado desde el prisma ortodoxo, la única solución es la reducción del grado de protección del sistema porque ello implica menores distorsiones en el funcionamiento de los mercados y una mayor libertad para los individuos. Es más, cuando se sugiere, como también se ha hecho, el recurso a sistemas privados, no solamente se deja implícitamente la equidad en un segundo plano, sino que se estaría admitiendo admite que el mercado puede contribuir a una mejor asignación de tales recursos (en este caso protección), aunque sin tener en cuenta los efectos que esto pueda tener sobre la equidad. En ambos casos, nos encontraríamos ante la mejor solución posible porque es la más eficiente, la única capaz de resolver el problema generando las menores distorsiones.

¿Quiere esto decir que no existen otras alternativas? Claro que no. Es posible enfocar el problema por la vía de los ingresos y tratar de encontrar nuevas fuentes que permitan mantener el nivel de protección o, incluso, una combinación de ambas, variaciones en los ingresos y en los gastos. Sin embargo, a la luz del modelo ortodoxo, esta solución no es eficiente porque es una opción que produce, a su juicio, importantes distorsiones en el funcionamiento de los mercados. De hecho, uno de los elementos más destacados de las últimas reformas del sistema de pensiones se refiere precisamente al hecho de haber enfocado su sostenibilidad, no solamente por la vía del gasto sino también de los ingresos[3].

Por consiguiente, uno de los elementos centrales en torno a la capacidad del Sistema de Seguridad Social de asegurar su viabilidad, y más ante la evolución demográfica de España, radica en los supuestos que se toman, en gran parte de la bibliografía, para la realización de las previsiones a largo en esta materia. Y ello en relación a la necesidad o no de reforma, o, en su caso, de qué tipo de reforma para asegurar esa sostenibilidad y viabilidad y de las pensiones futuras.

En este trabajo partimos de dos supuestos respetuosos con la literatura que se examina: el primero, que la propia naturaleza de las previsiones, y especialmente dada su elevadísima extensión, está sometida, por propia naturaleza, a la posibilidad de sustanciales variaciones, y más en un contexto de incertidumbre como el que caracteriza a una moderna economía de mercado (shocks económicos de una u otra índole lógicamente no previsibles por los modelos actuariales, sucesivos cambios en la normativa de Seguridad Social y/o en la general laboral posteriores a los cálculos actuariales, etc); el segundo, que la existencia de desviaciones en las variables centrales que influyen en la salud financiera del Sistema de Pensiones no supone una desacreditación en sí misma de las previsiones, sino que son aquellos casos en los que puede atisbarse que los supuestos de base tomados como referencia y/o los modelos utilizados sobre las mismas pudieran ser poco acordes a las características, presentes o previsibles, de la economía. Específicamente en relación a los modelos, creemos que puede ser criticable el hecho de que, aun basándose en supuestos base razonables (incluso si se trata de información macroeconómica oficial disponible en el momento en de ser elaborados) traten éstos de modo que arrojen previsiones en torno a la evolución del cuadro macro sobre el que se asienta el Sistema de Pensiones palmariamente divergentes con lo que pudiera considerarse una evolución razonable de los fundamentales de la economía.

[2] Pérez del Prado, D., *Derecho, Economía y Digitalización. El impacto de la inteligencia artificial, los algoritmos y la robótica sobre el empleo y las condiciones de trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

[3] González González, A., «Una reforma, sin recortes, que sostiene más y mejores pensiones», 2023, fecha de consulta 11 marzo 2023, en https://economistasfrentealacrisis.com/una-reforma-sin-recortes-que-sostiene-mas-y-mejores-pensiones/.

En definitiva, no se trata en verdad de que las proyecciones a tan largo plazo acierten o no, sino inferir el porqué de sus desviaciones, si existe algún tipo de patrón en el tipo de desviación y a qué resultados, en caso de existir esos patrones conducen estas desviaciones.

El presente artículo toma como pretexto el debate suscitado en torno a la publicación del "Informe Proyecciones del Gasto Público en Pensiones en España" por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSMI) para adentrarse en el mundo de las proyecciones y sus desviaciones. Con ello creemos que podemos contribuir también a este debate, pues determinar cómo de "optimistas" o "pesimistas" hemos sido en relación a las pasadas, puede resultar de utilidad para calibrar el grado de ajuste a la hipotética futura realidad de las futuras.

Para ello, tras repasar cuáles han sido los principales cambios introducidos por la reforma del sistema de pensiones 2021-2023, destacando precisamente ese elemento innovador a que hacíamos mención, la introducción de la perspectiva de los ingresos frente a la otrora monotemática aproximación por la vía del gasto, destacaremos los elementos esenciales de las reacciones científicas a la publicación del mencionado informe o, si se prefiere, cuáles son los primeros pasos en el debate científico en esta concreta materia tras el nuevo escenario que se abre tras las reformas. Sobre esta base, nos detendremos en los principales trabajos publicados en el período 2011-2021 para valorar el modo en que las proyecciones entonces realizadas se acercaron a la realidad y si existe algún sesgo al respecto.

2. LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES: CAMBIO DE RUMBO

Como hemos adelantado, la principal novedad de la reforma 2021-2023 radica en su apuesta, también, por la vía de los ingresos. A este respecto, podemos destacar varias medidas, como la separación de fuentes de financiación, la continuación del proceso de acercamiento de la edad efectiva de jubilación a la edad legal -aunque este tendría una naturaleza híbrida, pues a la vez que incrementa ingresos, reduce gastos-, la adecuación a los nuevos modelos de carrera profesional del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación, el establecimiento de un nuevo sistema de cotización para los autónomos basado en ingresos reales que refuerce la integración y convergencia de los regímenes de pensiones, la revisión del sistema de previsión social complementaria, fomentando el desarrollo de planes de pensiones de empleo (segundo pilar) a través de la negociación colectiva, el incremento gradual de la base máxima cotización, el establecimiento de la cotización por solidaridad y del MEI.

Por lo que respecta a los gastos, algunos de los cambios lo incrementan, como es la puesta en marcha de un nuevo mecanismo de revalorización de las pensiones, el efecto sobre la cuantía de la reforma de las pensiones de los autónomos y de la subida de bases de cotización, el incremento del complemento por brecha de género o de las pensiones mínimas; pero otros tienen a su atemperación, como las medidas que tiene como objetivo retrasar la edad efectiva de jubilación o a incrementar el período de carencia[4].

El modo en que se han venido dado cumplimiento a estos compromisos ha sido a través de reformas parciales y sucesivas en el tiempo[5], cuyo inicio podemos situarlo en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones[6] (en adelante, Ley 21/2021)

[4] Véase componente 30 del Plan de Recuperación y Resiliencia. https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente30.pdf

[5] Para algunos autores, como consecuencia de su vinculación a la consecución de fondos europeos. Molina Navarrete, C., "El «maná» de los «euro-millones» y las reformas que condicionan su «lluvia»: ¿qué mercado de trabajo, qué sistema de pensiones?", *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos : recursos humanos*, 461-462, 2021, Centro de Estudios Financieros - CEF, p. 15.

[6] BOE 29/12/2021, núm. 312. Para una primera aproximación, Gala Durán, C., "Pensiones Las novedades del Proyecto de Ley de Reforma de Pensiones de 2021. Jubilación", *La Administración Práctica*, vol. 11, 2022, (Análisis Doctrinal).

y su fin en el RDL 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[7] (en adelante, RDL 2/2023). La reforma de las pensiones de 2021 se debe entender, más bien, como "ciclo de reformas" de las pensiones 2020-2023. A su análisis vamos a dedicar los siguientes apartados distinguiendo precisamente según su incidencia del lado de los ingresos o de los gastos, aunque advirtiendo, como ya se dejó notar, que alguna de las medidas que se abordaran puedan no encajar perfectamente en estas dos categorías.

2.1. Las reformas por el lado de los ingresos: un nuevo protagonismo

Si algo ha caracterizado a este nuevo período reformador es el viraje hacia el lado de los ingresos como vía para intentar asegurar la sostenibilidad financiera de las pensiones. Frente a épocas pasadas en las que parecía que la única alternativa posible era reducir el gasto, en el panorama actual nos encontramos con una combinación de medidas en las que aquel, lejos de reducirse, recupera algo del terreno perdido, lo que intenta compensarse con nuevas fuentes de ingresos.

Entre estas nuevas fuentes destaca sin lugar a dudas el denominado "mecanismo de equidad intergeneracional" (MEI), Con él no solamente se crea, mediante acuerdo con los dos sindicatos más representativos –aunque no con las organizaciones empresariales— en el marco del diálogo social, un nuevo instrumento de incremento de los ingresos, sino que además se sustituye otro pensado para actuar del lado del gasto recortándolo, el factor de sostenibilidad. Este nuevo mecanismo se basa, conforme a lo dispuesto en el nuevo artículo 127 bis LGSS, en una cotización finalista aplicable en todos los regímenes y en todos los supuestos en los que se cotice por la contingencia de jubilación, que no será computable a efectos de prestaciones y que nutrirá el Fondo de Reserva de la Seguridad Social[8].

Tal dotación al Fondo de Reserva de la Seguridad Social es de un 0,6 % adicional de la cotización por contingencias comunes, con un 0,5% a cargo de la empresa y un 0,1% a cargo del trabajador. Esta cantidad se irá incrementando hasta alcanzar el 1,2% en 2030, porcentaje que se mantendrá hasta 2050 (DT 43ª LGSS). El fondo está previsto para financiar posibles desviaciones del gasto a partir de 2033.

---

[7] BOE 17/03/2023, núm. 65.

[8] Las primeras valoraciones efectuadas al hilo de su aprobación pivotaron entre las que destacaron su importancia como un eslabón de la cadena de mecanismos puestos en marcha con el objetivo de preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer su sostenibilidad del sistema en el largo plazo (Tortuero Plaza, J. L., "El Mecanismo de Equidad Intergeneracional", *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en https://www.aedtss.com/el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional-por-jose-luis-tortuero/); a las que pusieron de manifiesto el impacto que el incremento de las cotizaciones podía tener sobre las Pymes (Blázquez Agudo, E.M., "MEI. Otro mecanismo para tratar de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones.", *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en https://www.aedtss.com/mei-otro-mecanismo-para-tratar-de-garantizar-la-sostenibilidad-del-sistema-de-pensiones-por-eva-blazquez/.). Más recientemente y con más detalle, de la Fuente, A.; García Díaz, M. A.; Sánchez Martín, A. R., *El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa*, FEDEA, Madrid, 2022, fecha de consulta 2 febrero 2022, en https://policy.fedea.net/el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional/; Vila Tierno, F.; Gutiérrez Bengoechea, M.; Benítez Llamazares, N., «Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 467, 2022.insuficiente y confusa}, FEDEA, Madrid, 2022, fecha de consulta 2 febrero 2022, en https://policy.fedea.net/el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional/; García Díaz, M. A.; Sánchez Martín, A. R., El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa, FEDEA, Madrid, 2022, fecha de consulta 2 febrero 2022, en https://policy.fedea.net/el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional/; Vila Tierno, F.; Gutiérrez Bengoechea, M.; Benítez Llamazares, N., «Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional», Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, 467, 2022."

Por otra parte, las leyes de presupuestos generales del Estado han sido las encargadas de profundizar en la separación de fuentes[9]. Es esta, sin lugar a dudas, una reforma de calado del sistema, por más que se esté haciendo de forma paulatina en el tiempo y a través de sucesivas normas no especializadas, como son las leyes presupuestarias para cada año.

A este respecto debemos recordar que la recomendación primera del Pacto de Toledo de 2020 señalaba que «las cotizaciones sociales deben ser destinadas exclusivamente a financiar prestaciones contributivas –sin perjuicio de aportaciones que el Estado pudiera realizar en su condición de garante del sistema–, mientras que la financiación de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social y la de aquellas otras prestaciones universales, vinculadas a otros pilares del sistema de protección social en su conjunto, ha de efectuarse exclusivamente a través de aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social»[10].

En concreto, la propia recomendación señala los siguientes ámbitos como gastos impropios: las reducciones en la cotización; las prestaciones "asistenciales" (no contributivas) dentro del sistema de protección por desempleo; las ayudas a sectores productivos concretos a través de la anticipación de la edad de jubilación en determinadas actividades; el tratamiento favorable de la cotización en algunos regímenes o sistemas especiales o en actividades desarrolladas por jóvenes en formación; las políticas vinculadas a la protección de la familia y a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral (en especial, la acción protectora relacionada con el nacimiento y cuidado del menor y las situaciones asimiladas al alta por cuidado de familiares, así como el complemento por maternidad) o los incrementos en la base reguladora de la pensión que perciben las personas viudas con menos recursos o mayores de 65 años sin trabajo ni rentas[11].

Aunque la recomendación también sugería modificar el art. 109 LGSS, su mandato se ha ejecutado a través las leyes de P . En particular, la disposición final 38.7 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021 añadió una nueva DA 32ª a la LGSS en las que se establecen las partidas que serán objeto de financiación directa por parte del Estado a través de transferencia[12]. Tal norma, ha sido ampliada por la art. 1.16 de la Ley 21/2021y por el art. 12.4 y 5 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022[13] (en adelante LPGE 2022).

Al margen de la separación de fuentes, del lado de los ingresos también se vienen produciendo cambios en las bases de cotización que caminan en la misma dirección[14]. Así, el art. 106.dos.1b) LPGE 2022 incrementó el tope máximo de cotización, cualquiera que sea la categoría profesional y el grupo de cotización, hasta 4.139,40 euros mensuales. Posteriormente, la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023[15] (en adelante, LPGE 2023) los elevó hasta los 4.495,50 euros mensuales. A este respecto, debe tenerse en cuenta que en 2015 la base

[9] Cavas Martínez, F., "La separación de las fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social: realidades y nuevas propuestas", en Hierro Hierro, F. J. (ed.) *Perspectivas jurídicas y económicas del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*, Aranzadi Thomson Reuters, 2021, pp. 99-125.

[10] BOCG – Congreso de los Diputados – de 10 de noviembre de 2020, núm. 175, p. 61.

[11] BOCG – Congreso de los Diputados – de 10 de noviembre de 2020, núm. 175, p. 61-62.

[12] «Todo un acierto, por tanto, este avance en la línea de las transferencias y el abandono de la de los préstamos que se identifican en la práctica como nunca reembolsables y no pasan de ser un apunte contable en las cuentas del Estado». Sempere Navarro, A. V.; Hierro Hierro, F. J., "Contenido sociolaboral de la LPGE para 2022", *Revista Aranzadi Doctrinal*, vol. 2, 2022.

[13] BOE 29/12/2021, núm. 312. El mismo precepto en la LPGE 2021 era mucho más sincrético, agrupando el resto de partidas a partir de las reducciones en "otros conceptos en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo 2020".

[14] Elorza-Guerrero, F., "La cotización a la Seguridad Social en la reforma del Pacto de Toledo de 2020", en Hierro Hierro, F. J. (ed.) *Perspectivas jurídicas y económicas del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*, Aranzadi Thomson Reuters, 2021, pp. 243-282.

[15] BOE 24/12/2022, núm. 308.

máxima se situaba en 3.606 euros, por lo que se ha incrementado desde entonces un 24,7%. Con todo, la principal medida de este bloque es la reforma del art. 19.3 LGSS en cuya virtud «el tope máximo establecido para las bases de cotización de la Seguridad Social de cada uno de sus regímenes se actualizará anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en un porcentaje igual al que se establezca para la revalorización de las pensiones contributivas de acuerdo con el artículo 58.2.»

Paralelamente, la vinculación que el art. 19.2 LGSS establece entre la base mínima y el SMI ha propiciado que la política de incremento paulatino de este para cumplir con las obligaciones internacionales asumidas en el marco de la Carta Social Europea haya resultado en una paralela elevación de aquella, con lo que ello comporta a efectos recaudatorios. Desde el inicio de esta política el SMI ha pasado de 735,9 euros a 1.080 euros mensuales (en 14 pagas), lo que supone un incremento del 35,8% desde 2018.

En relación a la LPGE 2021, ya hemos señalado el papel que ha tenido en lo que hace a la separación de fuentes, una de las piezas clave del lado de los ingresos. Sin embargo, ésta no es su única aportación a la reforma de las pensiones. En efecto, siguiendo la recomendación 16 del Pacto de Toledo, la DA 40ª LPGE 2021 ordenaba al Gobierno la presentación, en plazo de 12 meses, de un proyecto de ley sobre fondos de pensiones públicos de empleo en el que se atribuyera a la Administración General del Estado capacidad legal para su promoción. Tal mandato no se hacía en abierto, sino sobre la base de una serie de características sobre las que debía descansar la nueva regulación.

En cumplimiento de este mandato, se ha aprobado la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre[16].

Por lo que respecta al objeto de este trabajo bastará con destacar dos elementos. Por un lado, que, a pesar de que esta propuesta tiene naturaleza híbrida, pues de lo que se trata es de reformular los ingresos y gastos de la previsión social complementaria del segundo pilar, lo traemos aquí dado el papel crucial que tales sistemas estarían llamados a jugar en lo que hace a la atracción de recursos para el complemento de las pensiones públicas. En particular, se busca extender subjetivamente un mecanismo que se entiende barato, de tal forma que puedan hacer uso de él las clases medias[17]. Por otro, su carácter no poco controvertido. De esta propuesta se ha criticado que pueda implicar un "silencioso cambio de modelo" por su capacidad que tiene para "tensionar" el pilar hegemónico y mayoritario que el primer pilar representa en nuestro modelo de pensiones[18]. No obstante, parece indudable que, con una u otra configuración, el desarrollo de planes colectivos de empleo era una asignatura pendiente que resultaba necesario abordar[19].

[16] BOE 01/07/2022, núm. 157.

[17] A estas se refirió expresamente el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en la aprobación del anteoproyecto de ley. Puede consultarse la comparecencia aquí: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2021/231121-rp_cministros.aspx

[18] Tortuero Plaza, J. L.; Vila Tierno, F., "Solidaridad y suficiencia. La construcción silenciosa de un cambio de modelo", en Hierro Hierro, F. J. (ed.) *Perspectivas jurídicas y económicas del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo*, Aranzadi Thomson Reuters, 2021, pp. 677-678. En el mismo sentido, Gómez Salado, M. A., "El sistema multipilar de pensiones en España y su caracterización jurídico-social y económica: el viejo debate entre lo público y lo privado", en Vila Tierno, F., Gómez Salado, M. A., Gutiérrez Bengoechea, M. (eds.) *La suficiencia y la sostenibilidad de las pensiones desde una perspectiva internacional: especial atención a las personas mayores*, Aranzadi Thomson Reuters, 2021, pp. 445-478; Monereo Pérez, J. L., "La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, 3, 2021, Universidad de Málaga (UMA), pp. 21-84.

[19] López Cumbre, L., "El 'derecho' a la pensión futura", *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, 3, 2021, Universidad de Málaga (UMA), p. 90; Tortuero Plaza, J. L., "De la solidaridad intergeneracional al riesgo del fraude piramidal", *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos : recursos humanos*, 429, 2018, Centro de Estudios Financieros - CEF, pp. 131-132.

Junto a lo anterior, el RDL 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo[20] (en adelante, RDL 32/2021) introduce en el ordenamiento jurídico social diferentes modificaciones, entre las que se encuentran algunas relativas al sistema de la Seguridad Social. Estas se centran fundamentalmente en el ámbito de la cotización y en la cobertura social de las personas trabajadoras que vean suspendida su relación laboral o reducida su jornada de trabajo, así como en el apoyo a las empresas que se vean en la situación de tener que usar estas herramientas. Mientras que las primeras pueden tener un efecto sobre los ingresos del sistema, las segundas inciden más bien al gasto, pues de lo que se trata es de financiar prestaciones e incentivos a la contratación de ERTEs y Mecanismo RED, motivo por el cual posponemos el análisis de este último a su apartado correspondiente.

Así las cosas y por lo que ahora respecta, es preciso recordar que ya el RDL 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo[21], a través de la modificación del art. 151 LGSS, estableció una cotización adicional, en los supuestos de contratos de carácter temporal cuya duración efectiva fuese igual o inferior a 5 días. Pues bien, el art. 3.1 RDL 32/2021 modifica de nuevo el mencionado precepto fijando la cotización adicional en los contratos de corta duración[22], resultante de multiplicar por tres la cuota resultante de aplicar a la base mínima diaria de cotización del grupo 8 del Régimen General de la Seguridad Social para contingencias comunes, el tipo general de cotización a cargo de la empresa para la cobertura de las contingencias comunes.

Además de lo anterior, debe recordarse que la cotización las cotizaciones por desempleo ya penalizaban la contratación temporal con una escala que incrementa el tipo aplicable desde el 7,05% al 8,30% o 9,30%. La aplicación de un mayor o menor porcentaje surge de combinar la modalidad contractual según su duración y el régimen de jornada (total o parcial) más datos específicos sobre la identidad del trabajador.

Sea como fuere, lo cierto es que la penalización vía cotización adicional podría hacernos pensar en un incremento de la recaudación, especialmente si se tiene en cuenta nuestros niveles de temporalidad. Sin embargo, y precisamente por estar resultando efectiva en cuanto al objetivo que se había marcado, pues desde la aprobación de la reforma venimos asistiendo a un importante retroceso de la contratación temporal en beneficio de la indefinida, no parece que haya que esperar impactos importantes en el plano de la recaudación.[23]

Dicho de otra forma, teniendo en cuenta que la cotización adicional se refiere a una parte de la contratación temporal, que ya existía en nuestro ordenamiento jurídico, aunque ahora se amplíe su ámbito de aplicación y que como consecuencia de su aplicación –entre otros factores– parece que su uso retrocede significativamente, no cabe esperar un impacto notable en lo que hace a la financiación del sistema. De hecho, de acuerdo con los propios cálculos del Ministerio de Trabajo, el incremento esperado de la recaudación es de 23,49 millones de euros al mes o, lo que es lo mismo, 286,9 millones al año[24].

[20] BOE 30/12/2021, núm. 313.

[21] BOE 29/12/2018, núm. 314.

[22] Panizo Robles, J. A., "La Seguridad Social en los Presupuestos para 2022. Comentarios a la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022 y al Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre", *CEF-Laboral Social*, 2021, p. 34, fecha de consulta 2 febrero 2022, en https://www.laboral-social.com/sites/laboral-social.com/files/LPGE_2022_PANIZOROBLES.pdf.

[23] De acuerdo con los últimos datos de contratación y paro registrado, el número de contratos indefinidos en el mes de febrero alcanzó los 316.841, el mejor de la serie histórica, alcanzando el 21,94% del total. Fuente: MTES. Estadística de paro registrado y contratación

[24] Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Memoria de Análisis de Impacto Normativo. Proyecto de Real Decreto-Ley de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo*, MTAES, Madrid, 2021, p. 68.

Como ya se adelantó, entre los siguientes pasos de esta reforma parcial continua de la Seguridad Social destaca la reformulación de la cotización de los trabajadores autónomos para que coticen, según se indica en el componente 30, por sus ingresos reales[25]. Esta reforma, introducida por el RDL 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad[26], resulta sin duda de trascendencia por cuanto pretende reforzar «la integración y convergencia de los regímenes de pensiones»[27]. Sea como fuere, por lo que aquí respecta, no debe perderse de vista que ese incremento de cuotas llevará aparejada mejoras en la acción protectora, por lo que podría incluirse también en el siguiente apartado.

Por último, ya hemos tenido ocasión de adelantar las novedades introducidas por el RDL 2/2023 en las topes de cotización y MEI. En materia de ingresos, sin embargo, se hace preciso también mencionar la llamada "cotización de solidaridad", medida novedosa que grava, también de forma gradual, la masa salarial que supera la base máxima de cotización. Conforme al nuevo art. 19 bis LGSS, el importe de la base máxima de cotización establecida para las personas trabajadoras por cuenta ajena del sistema queda sujeto, en toda liquidación de cuotas, a una cotización adicional de acuerdo con los siguientes tramos: a) 5,5% a la parte de retribución comprendida entre la base máxima de cotización y la cantidad superior a la referida base máxima en un 10%; b) el tipo del 6% a la parte de retribución comprendida entre el 10% superior a la base máxima de cotización y el 50%; y c) el tipo del 7% a la parte de retribución que supere el anterior porcentaje. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que estos porcentajes variarán entre 2025 y 2050 conforme a la tabla incluida en la DT 42ª LGSS.

2.2. Las reformas por el lado del gasto: buscando equilibrios

Por otra parte, del lado de los gastos, podemos comenzar por las medidas incluidas en la Ley 21/2021, que se articulan en torno a dos grandes grupos de actuación. Por una parte, las medidas dirigidas a garantizar la suficiencia de las pensiones y que se han centrado en derogar la reforma de 2013 e instaurar un nuevo índice de revalorización de las pensiones. Estas acciones se han enmarcado en una estrategia más amplia de lucha contra la pobreza y reducción de las desigualdades en las que se pondrían incluir otras prestaciones como el IMV. Por otra, tratando de encontrar un cierto equilibrio, también nos encontramos con medidas tendentes a controlar el gasto y que tienen como objetivo acercar las edades teórica y real de jubilación. Aunque en realidad tienen una naturaleza mixta, pues mientras se sigue trabajando se continúa cotizando, su efecto fundamental se produce sobre el gasto, motivo por el cual han sido recogidas en este apartado. Al análisis de las medias integradas en uno y otro ámbito dedicaremos las páginas que siguen.

Junto a la derogación de los dos ejes en los que se basaba la reforma de 2013, el Índice de revalorización de las pensiones y el Factor de sostenibilidad, dados los efectos regresivos que habían tenido o se preveía que podían tener sobre el sistema, la Ley 21/2021 ha instaurado un nuevo mecanismo de revalorización anual de las pensiones, basado en la inflación media interanual de los doce meses previos a diciembre del año anterior. Este mecanismo rescata la garantía del poder adquisitivo de las pensiones mediante una fórmula novedosa[28], el cálculo de la media anual, que resulta más justa y equilibrada que otras anteriores, pues modera el efecto que shocks económicos puntuales que se puedan producir a lo largo del año.

[25] Mientras esto se produce y en lógica consecuencia con la política con el trabajo por cuenta ajena, se han incrementado aquí también las bases máximas y mínimas hasta 4.139,40 y 960,60 € mensuales.

[26] BOE 27/07/2022, núm. 179.

[27] Para más detalles, Monereo Pérez, J. L.; Rodríguez Iniesta, G., "El acuerdo socio-político triparto de 2021: la recuperación de la concertación social en el proceso de reforma del sistema de pensiones", *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, 28, 2021, Laborum, pp. 22-23.

[28] Pérez del Prado, D., "Qué es, dónde está y qué hacer con la revalorización de las pensiones", *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 60, 2019, Wolters Kluwer, pp. 119-134.

Por la vía de la moderación del gasto, destacan las medidas incluidas en la Ley 21/2021 tendentes a acercar la edad teórica y real de jubilación producen un importante efecto sobre el gasto, si bien en este caso desde la perspectiva de su contención. En particular, tres son los vectores de actuación que diseña esta norma.

En primer lugar, la revisión de los coeficientes reductores aplicables tanto en el caso de la jubilación anticipada voluntaria como en el de la involuntaria, así como del procedimiento para su fijación en la jubilación anticipada por razón de la actividad.

En segundo lugar, se incentiva la permanencia de los trabajadores en activo (la denominada jubilación demorada) y se retoca la jubilación activa, que actualmente permite compatibilizar una parte de la pensión con el trabajo por cuenta ajena o propia.

Por último, se contempla la prohibición de cláusulas convencionales que prevean la jubilación forzosa del trabajador a una edad inferior a los sesenta y ocho años (DA 10ª ET), así como la reducción del 75% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes durante la situación de incapacidad temporal de los trabajadores que hayan cumplido sesenta y dos años de edad (art. 144.4 LGSS).

La misma estrategia podemos parece establecer, más recientemente, el RDL 2/2023. Por una parte, entre las medidas dirigidas a atemperar el gasto, se encuentra la reforma de la regla relativa al periodo de cómputo para el cálculo de la pensión, ofreciendo una doble alternativa a lo largo de dos décadas. Por una parte, se establece una nueva configuración de esta regla, que toma al final del régimen transitorio, un periodo de veintinueve años. Por otra, atempera en algo tal incremento del período de carencia mediante la novedosa facultad de descartar las peores veinticuatro mensualidades de cotización. Por si esta compensación no fuera suficiente, se prevé como garantía para quienes se jubilen a lo largo de las próximas dos décadas que puedan gozar de la aplicación de la regla, hasta ahora vigente, de los últimos veinticinco años si la base reguladora de la pensión resultante es más beneficiosa. El resultado final del incremento del período de carencia, por tanto, es ambiguo, dadas estas dos reglas flexibilizadoras, en relación a la moderación del gasto.

Junto a la regla anterior, por otra parte, la mencionada norma incorpora dos reglas que contribuirán a incrementar el gasto. En primer lugar, el incremento del complemento por brecha de género que, articulado como acción positiva, incorporó el RDL 3/2021, de 2 de febrero. En segundo lugar, se refuerza y mejora la institución de las pensiones mínimas. En cumplimiento de la Recomendación 15 del Pacto de Toledo, se fija de forma estructural un indicador objetivo de referencia para marcar la evolución futura de las cuantías de las diversas modalidades con complemento de mínimos a fin de preservar el objetivo de suficiencia y de reducción de la pobreza. Tal indicador es el umbral de la pobreza correspondiente a un hogar unipersonal en los términos concretados en el último dato disponible de la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, actualizada hasta el año correspondiente de acuerdo con el crecimiento medio interanual de esa renta en los últimos ocho años (la DA 53ª LGSS).

3. LA CONTROVERSIA SOBRE EL INFORME 'PROYECCIONES DEL GASTO PÚBLICO EN PENSIONES EN ESPAÑA'

Con el objetivo declarado de dar cumplimiento al hito 410 del Componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSMI) hizo público el ya mencionado "Informe Proyecciones del Gasto Público en Pensiones en España". Sus 190 páginas incluyen un "anexo metodológico" en las que el Ministerio pone al descubierto con total transparencia cuáles son las bases sobre las que se construyen las proyecciones.

Con independencia de que determinados extremos puedan ser sometidos a crítica, a nuestro juicio ha de destacarse la notable mejora experimentada, desde un punto de vista técnico, en cuanto al contenido de este tipo de documentos. Bastará con recordar el "Informe de evaluación del impacto de la reforma laboral" de 2012[29] para demostrar el notable avance experimentado. A buen seguro que el informe es fruto de un contexto de especial desarrollo de la evaluación de políticas públicas en nuestro país, del que es máximo exponente la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado[30]. Sin lugar a dudas, nos queda mucho por avanzar en este concreto campo y mucho que aprender desde un punto de vista comparado, pero informes como el que ahora se analiza son de una calidad técnica suficiente como para propiciar el debate científico.

Tan es así que, como ya se adelantó, la respuesta no se hizo esperar, provocando reacciones, por el momento, tanto de FEDEA[31] como de Devesa, Doménech y Deveu[32].

Por lo que respecta al primero, aunque sus proyecciones, según declara el estudio, «proporcionan resultados muy diferentes»[33], lo cierto es que en el promedio 2025-2050, las diferencias no son tan significativas, centrándose en dos ámbitos muy concretos. Por una parte, en el impacto de las medidas relativas a la jubilación demorada. Por otra, las relacionadas con la reforma laboral.

	promedio 2022-2050		
	MISSMI	*Fedea/AR21*	*dif*
Gasto previsto sin reformas (0)			
Jubilación demorada (3.1+3.2)	-0,70%	-0,17%	+0,53%
Reforma del RETA (3.3-5.1)	-0,37%	-0,35%	+0,02%
Mejora pensiones mínimas (3.5)	+0,06%	+0,20%	+0,14%
Medidas laborales (6, total)	-0,58%		+0,58%
total			***+1,27%***

Fuente: FEDEA (2023)

En relación a lo primero, el MISSMI tiene en cuenta el efecto neto, es decir, tanto el incremento de ingresos como de gastos que este tipo de medidas lleva aparejada, arrojando un resultado negativo, de reducción del déficit, del -1,4%. Esto supone 6 pp del PIB más que la prevista por la AIReF, que había proyectado que esta medida contribuiría a reducir el déficit un -0,8%[34]. Aunque los cálculos de FEDEA, de una forma más rudimentaria, arrojaba un resultado muy similar al de la AIReF, al restarle el coste de los incentivos, reducen aún más su capacidad de reducción del gasto, hasta situarlo entre el -0,5 y el -0,3% PIB[35].

[29] https://www.adirelab.es/wp-content/uploads/2016/04/Informe_de_evalacion_del_impacto_de_la_reforma_laboral.pdf

[30] BOE de 21 de diciembre de 2022, núm. 305.

[31] FEDEA, *Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI*, FEDEA, 2023.

[32] Devesa Carpio, E.; Doménech, R.; Meneu Gaya, R., «La Reforma del Sistema de Pensiones de 2021 a 2023. Un Balance»:, *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 4, 2, 2023, pp. 177-193.

[33] FEDEA, *Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI*, cit., p. 5.

[34] AIReF, *Documento Técnico sobre el impacto de las reformas del sistema de pensiones de 2021 y 2023*, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, 2023, p. 5, fecha de consulta 13 abril 2023, en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/03/OPINI%C3%93N-SOSTENIBILIDAD/230324.-DT.2.23_-Evaluacio%CC%81n-impacto-reformas-sistema-de-pensiones-2021-y-2023.pdf.

[35] FEDEA, *Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI*, cit., p. 9.

De los pocos datos reales que podemos manejar, es preciso destacar que esta medida ha experimentado una evolución muy positiva durante su primer año de vigencia, pasando del 4% al 8%[36]. La AIReF, por su parte, ha calculado que un aumento de la edad efectiva de jubilación de un año supone un ahorro aproximado de 0,4 pp de PIB[37], sin contar los ingresos adicionales que de ello se deriva. Por tanto, si asumimos la tesis de que la edad efectiva de jubilación se incrementará un año[38] en los próximos 15, proyecciones por debajo del 4% parecen excesivamente conservadoras, máxime cuando otros estudios han atribuido una capacidad de reducción del gasto de esta medida incluso mayor, esto es, 0,7 puntos por año[39]. Sea como fuere, como el propio MISSMI reconoce en su informe, este es un ámbito que depende en buena medida de la evolución que experimente el mercado de trabajo, cuestión en la que FEDEA muestra también discrepancias.

Precisamente éste es la otra variable en la que ambas proyecciones se apartan de forma significativa. A este concreto aspecto dedica el apartado 4 del informe, centrándose en dos elementos básicos: el impacto de la subida del SMI y el de la subida de las cotizaciones sobre el empleo.

Respecto de lo primero, el informe de FEDEA se limita a reconstruir el modo en que el MISSMI ha podido calcularlo para, a continuación, señalar que, de acuerdo con los resultados recogidos en el Cuadro, el MISSMI se podría estar basando «en el incremento acumulado de la cuantía del salario mínimo desde 2019, lo que no parece un buen indicador del cambio de política puesto que nunca se ha pretendido mantener el SMI permanentemente congelado»[40]. Sin embargo, si observamos la tendencia experimentada por este indicador en términos reales, lo cierto es que en 2009 tenía el mismo nivel que en 1980[41].

A partir de ahí, se formulan dos críticas más, que no se tiene en cuenta el posible efecto sobre el empleo y sobre dos costes: el incremento de las pensiones futuras y la reducción de los ingresos tributarios relacionados con sociedades y autónomos.

En relación a lo primero, se citan algunos estudios sobre el posible efecto negativo sobre el empleo. Sin embargo, desde otras posturas también se han observado efectos positivos derivado precisamente de su naturaleza de salario diferido (CITA REQUERIDA) y del posible efecto de la demanda agregada[42]. De ahí que también el informe eche mano del hecho de que algunas de las medidas aprobadas por la reforma no tengan efectos sobre la cuantía, de lo que se derivaría que se trata de "impuesto puro", de lo que se deduciría un efecto negativo. No es éste lugar para analizar el efecto de los impuestos sobre el crecimiento y el empleo, cuestión ni mucho menos cerrada como parece deslizarse, por lo que simplemente señalaremos que, en realidad, sí que existe un efecto indirecto sobre la cuantía, por cuanto que, sin la adopción de esta medidas, la alternativa sería su ajuste, con las consecuencias que de ello se deriva para el poder adquisitivo de los pensionistas y el consumo. Al

[36] MISSMI, *Informe Proyecciones del Gasto Público en Pensiones en España*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Madrid, 2023, p. 59.

[37] AIReF, *Opinión sobre la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social*, AIReF, Madrid, 2019.

[38] MISSMI, *Informe Proyecciones del Gasto Público en Pensiones en España*, cit., p. 66.

[39] Conde Ruiz, J. I.; Gonzalez, C. I., *Reforma de pensiones 2011 en España: una primera valoración*, FEDEA, 2012, p. 25, fecha de consulta 24 julio 2019, en https://ideas.repec.org/p/fda/fdacee/01-2012.html.

[40] MISSMI, *Informe Proyecciones del Gasto Público en Pensiones en España*, cit., p. 18.

[41] Gómez Rufián, L.; Pérez del Prado, D., «El impacto de la subida del SMI sobre la desigualdad salarial», *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, 36, 2023, Laborum.

[42] Véase, entre otros, Bermejo Patón, F., Febrero Paños, E., y John McCombie, "The impact of pensions on employment: a comparative analysis of the UK and Spain", *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales*, Nº. 9, 2014, 28 págs; Bermejo Patón. F., Febrero Paños. E., Uxó González, J., "La sostenibilidad del sistema español de pensiones. Una aproximación alternativa", *Estudios de economía aplicada*, Vol. 33, Nº 3, 2015, págs. 783-800; y Bermejo Patón F. y Febrero Paños, E., "Effects of pension spending on income and employment. evidence from Spain during the economic crisis", *Documentos de Trabajo FUNCAS*, Nº. 775, 2016.

margen de este argumento teórico, lo cierto es que en el escenario macro, ésta es una de las variables en las que menores diferencias se atisban, apenas 0,2 puntos por década[43].

Por lo que hace a lo segundo, hay que distinguir, como advertimos, entre el incremento de las pensiones futuras y la reducción de los ingresos tributarios relacionados con sociedades y autónomos.

En relación al incremento sobre las pensiones futuras, no es cierto que el Informe del MISSMI no haya previsto este efecto[44]. Además, en este concreto ámbito, ha de tenerse en cuenta que la reforma ha corregido el principio de contributividad por el de solidaridad, articulando subidas de cotización mayores que lo que se incrementa la cuantía, al margen de las medidas en que aquella se produce sin que se traduzca en variación alguna de ésta.

Respecto al impacto tributario, la verdad es que se trata de una mera hipótesis que arranca, además, de una premisa "zero-sum": puesto que la empresa paga más cotizaciones, tendrán que pagar menos impuestos. Como sabemos, las falacias de este tipo implican que la cantidad disponible, en este caso, para el pago de cotizaciones e impuestos es fija, lo que negaría la existencia de crecimiento económico o de capacidad redistributiva, por ejemplo, mediante una reducción de los márgenes para el reparto de dividendos.

Sea como fuere, ambos informes, el del MISSMI y el de FEDEA ponen de manifiesto que este es un campo al que deberemos prestar atención en los próximos años. El calado de los cambios introducidos por la reforma laboral en nuestro mercado de trabajo exige reelaborar los estudios que hemos venido haciendo sobre su funcionamiento y evolución, incluido todo lo que tiene que ver con su evidente conexión con la Seguridad Social.

Por lo que respecta al segundo de los informes mencionados, las principales diferencias se centran en el escenario macro y podrían sintetizarse como sigue: «nuestros resultados apuntan a que el déficit contributivo de la Seguridad Social oscilará entre un promedio desde 2023 hasta 2050 del 1,8% del PIB en el escenario más optimista y del 3,4% en otro en el que, por un lado, los incentivos a la jubilación demorada no dan lugar a la reducción del gasto en pensiones previsto por el Gobierno y, por otro lado, la reforma del régimen especial de autónomos tiene unos efectos neutrales sobre el déficit. A estas estimaciones del déficit contributivo hay que añadir las necesidades de financiación del gasto en pensiones no contributivas y clases pasivas, que aproximadamente supondrán un 1,7% del PIB en promedio hasta 2050»[45].

Por consiguiente, de nuevo, a pesar de que la diferencias pudieran parecer más grandes, lo cierto es que se centran en dos puntos muy concretos. El primero es coincidente con el anterior, los efectos de la jubilación demorada, con una proyección aún más pesimista, pues en este caso se apunta a que no tendría efecto alguno en la reducción del gasto, lo cual no deja de resultar sorprendente dado el distinto tratamiento a que se somete cotización y cuantía por la reforma. En todo caso, son reproducibles aquí los argumentos que se dieron anteriormente.

Por lo que respecta a la reforma del RETA, lo cierto es que el informe del MISSMI no contiene información alguna acerca del efecto sobre las cuantías, por más que reconoce, aunque centrada esta reforma en los ingresos, habrá de producir necesariamente un efecto sobre los gastos debido al incremento de las cuantías esperadas. No creemos, sin embargo, que el efecto sea neutro, como este estudio sugiere, pues el efecto sobre las cuantías se producirá, al menos en parte, más allá de 2050, es decir, una vez superada la presión derivada de la jubilación de los baby boomers.

[43] FEDEA, *Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI*, cit., p. 23.
[44] MISSMI, *Informe Proyecciones del Gasto Público en Pensiones en España*, cit., pp. 84-89 (entre otras partes).
[45] Devesa Carpio, E. y otros, «La Reforma del Sistema de Pensiones de 2021 a 2023. Un Balance», cit., p. 191.

4. EVALUACIÓN DE ALGUNAS DE LAS DESVIACIONES EN LAS PROYECCIONES EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES

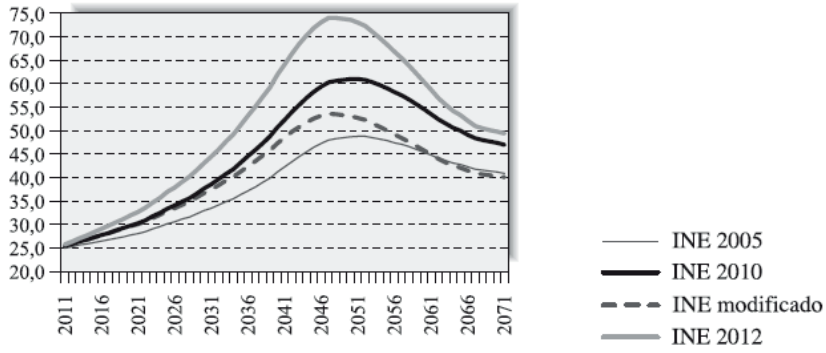
Como señalamos anteriormente, para poder calibrar en qué medida las proyecciones realizadas hasta ahora pueden ajustarse a la realidad, puede resultar de interés detenerse en el modo en que los diferentes planteamientos metodológicos lo han hecho hasta ahora. A este respecto, nuestros resultados muestran que, como regla general, existe un sesgo de las desviaciones que en la práctica totalidad de los casos hacia una misma dirección: una menor sostenibilidad del Sistema de Pensiones y, por tanto, también como regla general, la necesidad aparente de realizar reformas –o incidir en las ya existentes– que reduzcan la suficiencia prestacional del sistema y/o lo acompañen de esquemas privados de ahorro. Dicho de otra forma, parece ser, como se señaló al inicio, que existe un sesgo generalizado, por unas razones u otras, a que la proyección de escenarios sea más pesimista que la que luego es efectivamente mostrada por el sistema.

Precisamente en este sentido, uno de los estudios más relevantes al respecto, por el grado en que se atisba que los supuestos de partida del mismo parece que pretendieron, precisamente, evitar sesgos de este tipo lo constituye el realizado por Conde-Ruiz y González en 2013[46]. Este estudio, focalizado especialmente sobre la reforma de 2011, es especialmente relevante en cuanto a sus supuestos de base, sobre todo en lo demográfico (especialmente, en relación a la intensidad de población inmigrante en edad de trabajar).

El trabajo, elaborado en 2012, se desmarca de las previsiones más pesimistas del INE: se basa en éstas, pero entiende que el escenario tan negativo que presentaba la economía española en 2012, con salida de extranjeros e, incluso, de nacionales, ante la agresividad de la crisis económica del momento, no constituía un buen punto de partido en cuanto al componente demográfico, así como tampoco las previsiones de 2005 o 2010, de modo que los autores procedieron a crear un escenario (denominado "INE-modificado") que se sitúa, precisamente, en un punto intermedio entre las previsiones del INE de 2005 y de 2010, alejándose de las más pesimistas de 2012.

La primera consecuencia de ello es que, en términos de estrés del sistema medido por la tasa de dependencia, es que la proyectada por el escenario "INE-modificado" se encuentra 20 puntos por debajo de lo que preveía por el INE en 2012, llegando a alinearse con las mejores previsiones (las de 2005, en plena burbuja inmobiliaria y entrada de población inmigrante en edad de trabajar) en el muy largo plazo. Así puede apreciarse en su "Figura 1b"[47]:

(b) Tasa de dependencia (%)



[46] Conde Ruiz, J. I.; González Martínez, C. I., «Reforma de pensiones 2011 en España», *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 204, 2013, Servicio de Publicaciones.

[47] Ibíd., pág. 14.

De hecho, la tasa de dependencia proyectada en el escenario elaborado por los autores "INE-modificado", es prácticamente coincidente con la que finalmente, a día de hoy, más de una década después de la realización del artículo, y a pesar de los diversos shocks económicos recientes, proyecta el INE. Específicamente, éste sitúa la misma para 2051 en el 53,8%[48]., a la vez que la el estudio preveía 52,7%, una desviación mínima:

«Así, en el año 2051, la tasa de dependencia sería cercana al 50% bajo el escenario del INE-2005; alcanzaría el 61% en el del INE-2010; podría llegar a superar el 72% en el del INE-2012 y se situaría en un término intermedio del 52,7% si se diera el escenario INE-modificado»[49]

Sin embargo, a pesar de estas coincidencias a futuro con el escenario elaborado ad hoc por los autores, y de la relevancia que ello posee, todo parece indicar que las estimaciones utilizadas en el modelo, basado en reconstruir las vidas laborales de los individuos para proyectarlas a futuro las vidas laborales de las diferentes generaciones de trabajadores, tenía como consecuencia generar un cuadro macro poco razonable.

A partir de esta perspectiva, se proyectan los ingresos y los gastos del sistema en una versión simplificada del mismo en la que los primeros estarían constituidos por los provenientes del Régimen General, del RETA y de las cotizaciones de los desempleados y, en cuanto a los segundos, se dedican al pago de las pensiones de jubilación, incapacidad y viudedad.

El modelo aplicado arroja unos resultados (recogidos en su "Figura 5. Retraso de la edad de jubilación. Comparación de reformas" y "Cuadro 1. Ingresos y gastos del sistema de pensiones en ausencia de reformas (% PIB, 2016-2071)") que hemos procedido a sistematizar, junto a los efectivamente alcanzados, la tabla siguiente:

— A corto plazo, el modelo genera sobreestimación de los ingresos sobre PIB, de modo que, en 2016, los ingresos efectivos por esas partidas fueron, 0,6 pp sobre PIB inferiores a los teorizados[50]. Igualmente, se sobredimensionaba el efecto de la reforma de la Seguridad Social en la reducción de los gastos del Sistema, que fueron 2,1 pp superiores.

— Esta divergencia a corto plazo, que arrojaría un mayor desequilibrio en la evolución del sistema (menor crecimiento efectivo de los ingresos y mayor de los gastos), sin embargo, se invierte a medio/largo plazo, es decir, 2021. En este cuando los efectos de las distintas reformas serían plenos, darían lugar a una inversión de los efectos: primero, en cuanto a los ingresos, que se teorizaban en las proyecciones en una tendencia entre el estancamiento y la reducción (-0,1pp), han evolucionado, en términos efectivos, en tendencia claramente ascendente (1,3pp entre 2016 y 2021, una diferencia de 1,4pp sobre PIB respecto a las proyecciones); en segundo lugar, se estarían sobreestimando los efectos de la reforma de la Seguridad Social de 2011 en la contención del gasto, pues este evolucionó entre 2016 y 2021 en también 1,3pp frente a los 0,8pp teorizados en la proyección.

En conclusión, como se aprecia en la fila inferior de la tabla, la desviación principal del estudio se da en el ámbito de los ingresos: con 1,4pp de diferencia entre ingresos efectivos y teorizados a favor de los primeros (frente a los 0,5pp para el caso de los gastos). Obviamente, se trata de un ejercicio de proyección que, aun no pudiendo ajustarse, lógicamente, con absoluta precisión a la evolución real a largo plazo de las variables, subestimaba con mayor intensidad el crecimiento de los ingresos, es decir, introducía un sesgo contrario a la fortaleza del sistema en términos de sostenibilidad (y ello incluso proyecto un menor gasto respecto de efectivamente dado)

[48] Disponible en: https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=36670&L=0.

[49] Ibíd., pág. 14.

[50] Los ingresos efectivos del sistema pueden consultarse en https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/InformacionPresupuestariaFinanciera/393/394.

	INGRESOS			GASTOS		
	Efectivos	Teorizados	Desv. (pp)	Efectivos	Teorizados	Desv. (pp)
2016	8,6	9,2	-0,6	9,9	7,8	2,1
2021	9,9	9,1	0,8	11,2	8,6	2,6
Desv. (pp)	1,3	-0,1		1,3	0,8	

En un estudio posterior de 2018, Devesa, Devesa Domínguez, Encinas, García y Meneu, realizan una crítica de intensidad a la decisión del Pacto de Toledo, a partir de 2018[51], de superar las reformas previas y proceder a la revalorización anual de las pensiones "conforme al IPC real". El conjunto de autores señalaba como objeto de estudio "poner luz en cuanto a las consecuencias de la revalorización de las pensiones según el IPC, así como analizar si existe algún método de revalorización que permita asegurar, además, la sostenibilidad del sistema, que debe ser una de las metas ineludibles de cualquier sistema de pensiones".

Específicamente, su ejercicio de proyección pretendía identificar el efecto de la utilización del IPC sobre el déficit del sistema y qué cuantía adicional se tendría que transferir al sistema para que pudiera seguir siendo sostenible. Para ello, diseñan tres escenarios macroeconómico-regulatorios con consiguientes proyecciones hasta 2050 recogidos en su "Tabla 1. Valores de las variables utilizadas en los tres escenarios". En este sentido, los cálculos se realizan utilizando tres valores para la revalorización: un valor constante del 0,25%, un IPC del 1,8%, (objetivo del Banco Central Europeo según los autores) y un IPC del 2,2%, que superaría ligeramente el valor del escenario central

Tabla 1. Valores de las variables utilizadas en los tres escenarios.

Variable	Escenario 1	Escenario Central	Escenario 3
Revalorización pensiones	0,25%	1,80%	2,20%
Efecto sustitución	1,5% - 0,8% (2027)	1,5% - 1% (2027)	1,5% - 1% (2050)
Número de pensiones	Datos Seg. Soc.	Datos Seg. Soc.	Datos Seg. Soc.
PIB real (*)	2,15%	1,70%	1,23%
Tipo interés deuda	0,00%	2,00%	3,00%
Deflactor PIB	1,60%	1,80%	2,20%

Fuente: Elaboración propia. (*) 2,15% es el crecimiento medio interanual real del PIB en el periodo 1995-2017, 1,23% es el crecimiento medio interanual real del PIB hasta 2050 según *The 2018 Ageing Report* de la Comisión Europea y 1,7% es un crecimiento intermedio.

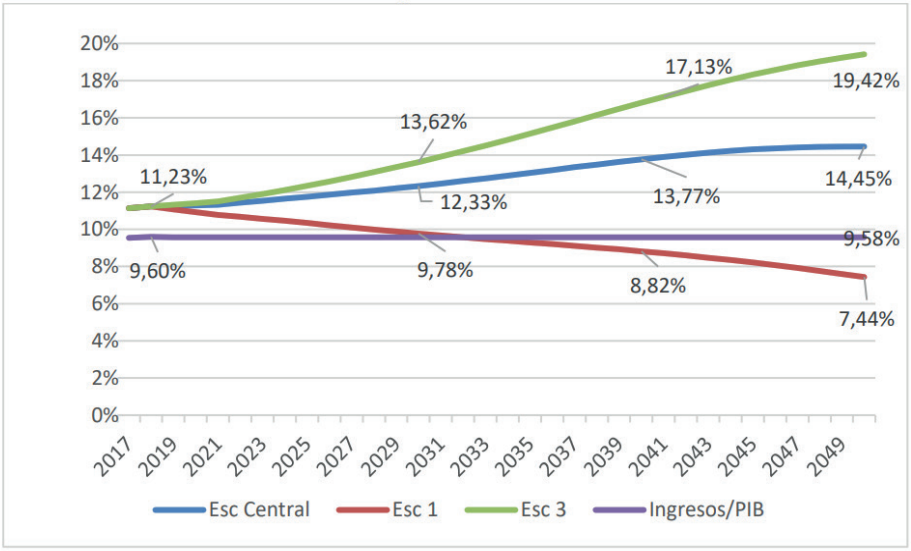
Así, según su "Gráfico 5. Gastos e ingresos contributivos sobre el PIB"[52], la ratio ingresos contributivos/PIB se situaría, aproximadamente, en una estrecha horquilla entre el 9,5% y el 9,8% para todo el periodo considerado (2017-2050). Sin embargo, el peso de los ingresos contributivos, es decir, las cotizaciones sociales, sobre el PIB, ha mantenido una tendencia creciente que se aleja al alza respecto a la teorizada por los autores: la fuerte recuperación del empleo tras la pandemia, el incremento del Salario Mínimo Interprofesional y las progresivas reformas introducidas en el sistema han llevado a que, en 2022, producida ya la mayor parte del "rebote" post-pandemia, esta ratio se sitúe en el 10,4%. En 2023, con datos disponibles hasta el tercer trimestre tanto para ingresos como para PIB, esta ratio sigue progresando hasta situarse en el 10,6%.

[51] Devesa Carpio, E.; Devesa Carpio, M.; Encinas Goenechea, F. B.; García Díaz, M. A.; Meneu Gaya, R., *La revalorización de las pensiones con el IPC provocará un déficit permanente en el sistema contributivo de pensiones*, 2018, fecha de consulta 16 octubre 2018, en https://www.uv.es/pensiones/Factor-de-sostenibilidad.html].

[52] Ibíd., pág. 5.

En el lado de los gastos en prestaciones contributivas, el modelo proyectado afirmaba que, en torno a 2023, éstos ya habrían superado la barrera del 12% del PIB. Sin embargo, esa barrera no se ha roto aún ningún año, ni siquiera a pesar de la súbita caída del PIB en 2020 fruto de la pandemia.

Gráfico 5. Gasto e Ingresos contributivos sobre PIB.



Fuente: Elaboración propia.

Tabla **. Evolución efectiva de los ingresos por cotizaciones sociales y de los gastos en pensiones contributivas como % del PIB.

	%PIB	
	Ingresos CCSS	Gasto PPCC
2017	9,4	10,0
2018	9,6	10,1
2019	10,0	10,3
2020	10,7	11,8
2021	10,8	11,3
2022	10,4	10,8
2023(*)	10,6	10,5

Fuente: SIE-MINECO e INE.
(*) 2023: hasta el tercer trimestre.

Sin embargo, la mayor particularidad de este estudio, y que lo hace especialmente interesante, es el de que introduce la emisión de deuda pública como elemento consustancial para la financiación, total o parcial, de la revalorización en los escenarios de incremento superior al 0,25%. Consecuentemente, mayor carga de la deuda derivada de una eventual no cobertura de los gastos en pensiones contributivas mediante cotizaciones sociales (déficit contributivo) generaría otra serie de dinámicas en la economía (mayor presión fiscal y/o menor gasto público en otras partidas con

mayores efectos multiplicadores[53], por ejemplo), que tenderían a reducir, la tasa de crecimiento del PIB, reduciendo entonces la sostenibilidad del sistema (pudiendo inferirse incluso un mayor desempleo fruto del menor crecimiento y, por ende, unos menores ingresos por cotizaciones).

La cuestión es que estos previsibles efectos depresivos de la introducción del endeudamiento como modo de financiación sí podría ser más objetable, y ello porque parece que la elección del tipo de interés aplicable a las eventuales emisiones está dotado de cierta arbitrariedad, como lo es, precisamente en el escenario de mayor revalorización – mayor endeudamiento, la elección de la consecuente baja tasa de crecimiento, que no posee anclaje claro (y que podría representar, sin embargo, esos mismos efectos depresivos de la teórica necesidad de mayor endeudamiento sobre el PIB y, por ende, de la menor sostenibilidad).

Específicamente, los tipos teorizados en el estudio oscilan en torno al 2,00% y al 3,00% para los escenarios de revalorización superior al 0,25%. Sin embargo, en 2018 –y, en verdad, hasta 2022 dada la crisis inflacionaria global–, la laxitud de la política monetaria daba lugar a unos tipos de interés radicalmente menores a los teorizados por los autores:

— Letras a 6 meses: -0,44%

— Letras a 1 año: -0,37%

— Bonos a 5 años: +0,39%

— Obligaciones a 10 años: 1,44%.

En conclusión, no sólo se da que la revalorización conforme al IPC que lleva aplicándose desde 2018 estaría dando lugar tanto a menores sendas de gasto que las teorizadas y, en el mismo sentido, a mayores sendas de ingreso respecto de las proyectadas. Además, el bajo crecimiento que se imputa a los escenarios de la revalorización conforme al IPC, que obligatoriamente han de estar íntimamente ligados, entre otros factores, al incremento del servicio de la deuda, se hace a unos tipos de interés totalmente alejados de los existentes en el mismo año de la toma de decisión e inalterados desde entonces hasta 2022[54].

Lógicamente, al redundar en esos menores niveles de PIB, las sendas señaladas se proyectan con un sesgo de negatividad hacia la sostenibilidad del sistema muy superior al que se da según comportamiento efectivo, mucho más positivo en estos términos.

Un ejercicio sobre el impacto de la reforma de 2013 para diferentes momentos temporales en materia de sostenibilidad del Sistema de Pensiones fue realizado por el Banco de España en 2018[55]. Este escenario abarcaba los periodos 2016-2020, 2021-2025, 2026-2030 y 2031-2040. De acuerdo con los supuestos de partida, sobre los que ahora se volverá, la operativa de dicha reforma impediría revalorizaciones superiores al 0,25% y, junto con reducciones de la pensión inicial por el factor de sostenibilidad de entre el 7% al 12% en el escenario de análisis, el sistema alcanzaría equilibrio hacia 2025:

[53] Cuestión esta última plausible en un escenario ordinario aunque los autores señalan que el modelo no la estima en el trabajo: "Aunque no se ha considerado en el análisis, no sería despreciable el efecto que tendría esta política sobre la prima de riesgo y que se traduciría en mayores intereses de financiación, reduciendo la disponibilidad de fondos para otras partidas del gasto público" (pág. 6).

[54] Ahora, los mayores tipos de interés, y a pesar del bajo incremento del servicio de la deuda al ser sido ésta contraída en los años pasados a muy bajos tipos de interés y largos periodos de carencia, sí se trataría de un elemento de cierta mayor relevancia en esta materia.

[55] Hernández de Cos, P.; Jimeno Serrano, J. F..; Ramos, R., «El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma», *Documentos ocasionales - Banco de España*, 1, 2017.

"De acuerdo con estos supuestos, la revalorización de las pensiones no sobrepasaría el 0,25 % en ningún momento del horizonte de proyección. En los primeros años, la revalorización se vería lastrada por la necesidad de corregir los déficits del sistema de pensiones generados a partir de la crisis y, posteriormente, por el incremento en el número de pensiones. El factor de sostenibilidad, por su parte, reduciría la pensión inicial en torno a un 7 % en 2030 y un 12 % en 2040 (véase gráfico A.2). La operativa del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización reduciría el déficit del sistema en aproximadamente 1 décima de PIB al año (a pesar de las presiones al alza sobre el gasto provenientes del incremento en el número de pensiones y del efecto sustitución), con lo que el sistema alcanzaría una situación de equilibrio a partir de la segunda mitad de la década de 2020 (véase gráfico A.3). Esta corrección del déficit se lograría principalmente por el índice de revalorización (véase gráfico A.4). Esto es así porque el factor de sostenibilidad afecta únicamente a las nuevas pensiones, mientras que el índice de revalorización repercute en el stock de pensiones en vigor. Nótese que el ahorro por la reforma toma como referencia una simulación en la que las pensiones se vinculan al IPC"[56].

Ahora bien, para llegar a estas conclusiones, el estudio parte de una serie de hipótesis que presentan una ligera pero relevante desviación respecto de los datos reales y, de nuevo, en términos de sobreestimación de los gastos e infravaloración de los ingresos. Concretamente, para el periodo 2016-2020, cuyo último año se ha integrado en el cálculo a través de las previsiones de Verano de 2019 la Comisión Europea a efectos de evitar tomar, como tampoco pudieron hacer los autores, el impacto de la crisis COVID, se dan las siguientes divergencias respecto de la evolución efectiva:

— Ingresos del sistema (% del PIB): 10,6% según el estudio frente al 11,6% efectivo.

— Gastos del sistema (% del PIB): 11,6% según el estudio frente al 11,4%.

Esta divergencia, como vemos que viene ocurriendo, se centra especialmente en el lado de los ingresos del sistema. En esta ocasión, el estudio no dispone de un "escenario en ausencia de reformas" o en presencia de reformas alternativas que pudiera asimilarse, para el resto de ámbitos temporales (2021-2025, 2026-2030 y 2031-2040), al escenario que efectivamente se va desarrollando en el momento presente. Por tanto, la conclusión no es tanto que el estudio podía poseer algún tipo de sesgo a la baja sobre la sostenibilidad del sistema, que lo posee en los términos vistos, como el hecho de que, a la inversa, en este caso se estaría introduciendo un sesgo al alza sobre la capacidad de corrección de desequilibrios del sistema por parte de la reforma de 2013 en su despliegue completo

Este tipo de sesgos parecen darse también en el ámbito de los estudios de algunos de los principales organismos internacionales de análisis, como ha se ha podido dar en alguna ocasión, por ejemplo, en 2017, con el Fondo Monetario Internacional. Sintéticamente, el análisis del FMI se resumiría en el siguiente extracto:

"De no aplicarse las reformas en curso [reforma de 2013], el gasto en pensiones contributivas de España se dispararía. El envejecimiento de la población española, y el consiguiente aumento de la tasa de dependencia de 29 a 70, duplicaría con creces el gasto en pensiones contributivas como porcentaje del PIB, hasta alcanzar el 22,5% del PIB en 2050. Para mantener el equilibrio del sistema de pensiones contributivas, el tipo de cotización efectivo tendría que aumentar 20 puntos porcentuales. En otras palabras, la contrapartida para mantener la actual tasa de sustitución sería un tipo de cotización equivalente a casi la mitad del salario de un individuo. A la inversa, para mantener el tipo de cotización efectivo en 2050 cerca de su nivel en 2016, sería necesario recortar en 25 puntos porcentuales el coeficiente de prestaciones"[57].

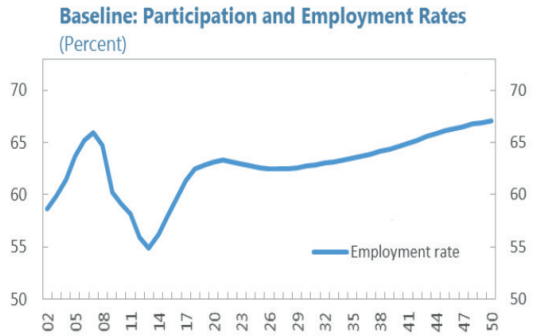
[56] Págs. 49 y 50.

[57] IMF, *Spain: selected issues*, International Monetary Fund, 2017, pp. 10-11, fecha de consulta en https://www.astrid-online.it/static/upload/imf_/imf_spain_selected-issues_10_2017.pdf.

Uno de los elementos centrales de esta previsión es el de la evolución prevista de la tasa de empleo, cuya proyección se aleja muy remarcablemente del comportamiento que ésta ha experimentado. Al respecto de la misma, se señala que:

"La evolución de la tasa de empleo se aproxima como el producto de las proyecciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la participación en el mercado laboral y las proyecciones del personal del FMI sobre la tasa de desempleo, que se estabiliza en su tasa natural a largo plazo"[58].

Sin embargo, como puede comprobarse en el cuadro correspondiente (no numerado[59]), la tasa de empleo de la economía española ha mostrado un desempeño sustancialmente más favorable que la prevista en 2017 por el FMI: desde esta institución se teorizaba que la misma se movería entre el estancamiento y la reducción desde 2020 hasta prácticamente entrada la década de 2030. Sin embargo, transcurridos ya tres trimestres de 2023, ñésta mantiene una tendencia ascendente a un ritmo incluso superior al repunte 2014T1-2019T4: en ese periodo, aumentó a una velocidad de 0,27pp por trimestre, haciéndose a 0,36pp entre 2020T2-2023T3.



Sources: UN; ILO; IMF staff calculations.

Siendo como recuerda el FMI la tasa de empleo determinante para la ratio de gasto/PIB (junto al resto de elementos de la fórmula abajo recogida), una divergencia de esta magnitud (tendencia proyectada al estancamiento desde 2020 frente a crecimiento acelerado efectivo desde la misma fecha), la presión derivada de esta ratio sobre la sostenibilidad del sistema estaría sobredimensionada al alza.

$$\frac{Pension\ Expense}{GDP} = \underbrace{\frac{Pop\ age\ 65+}{Pop\ age\ 15-64}}_{Dependency\ ratio} \cdot \underbrace{\frac{Pensioners}{Pop\ age\ 65+}}_{Eligibility\ ratio} \cdot \underbrace{\frac{Average\ pension}{Average\ wage}}_{Benefit\ ratio} \cdot \underbrace{\frac{1}{Employ\ rate}}_{Employment\ rate} \cdot \underbrace{\frac{Labor\ compensation}{GDP}}_{Labor\ share\ in\ GDP}$$

Fuente: FMI, 2017, pág. 9.

Conjugando las dos principales desviaciones que, en general, parecen encontrarse recurrentemente hasta ahora –infraestimación de los niveles de ingresos y de los niveles de empleo–, se posicionaría también el trabajo de De la Fuente, García y Sánchez[60]. Este artículo evalúa la

[58] Ibíd., pág. 10.

[59] Gráfico lateral-derecho de la pág. 10.

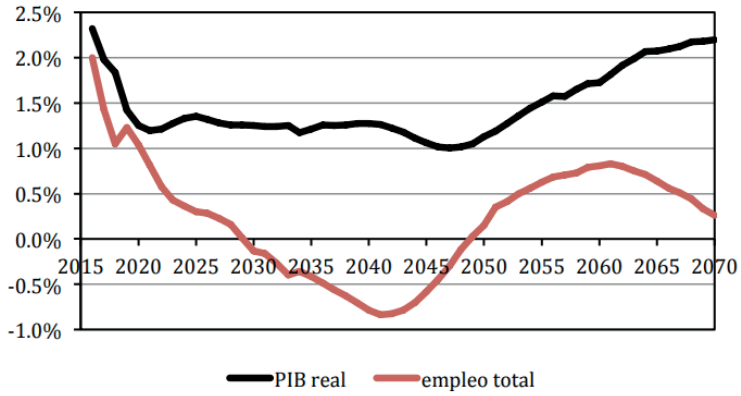
[60] de la Fuente, A.; García Díaz, M. A.; Sánchez, A. R., *La salud financiera del sistema público de pensiones español. Análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo*, FEDEA, 2017, fecha de consulta 24 julio 2019, en https://ideas.repec.org/p/fda/fdaeee/eee2017-04.html.

sostenibilidad del sistema de pensiones en 2017 y sus proyecciones a futuro, hasta 2070, en virtud de la aprobación y despliegue de las reformas de 2012 y 2013.

Sintetizando sus resultados, y como otros estudios, la conclusión central que alcanzan los autores es la de que, gracias a estas reformas, "tras las últimas reformas, la senda de gasto en pensiones prevista para nuestro país en este escenario central presenta un incremento tan sólo moderado durante las próximas décadas y no plantea en principio problemas graves de sostenibilidad, aunque sí cuestiones significativas de suficiencia relacionadas con la previsible pérdida de poder adquisitivo de las pensiones a lo largo de la vida del jubilado que previsiblemente se produciría con el sistema actual".[61]

En materia de empleo, que, como hemos visto, constituye un elemento central en la ratio gastos/PIB, el estudio se basa en la siguiente asunción, plasmada en el panel "b." de su "Gráfico 41: Senda esperada de crecimiento de algunas variables macroeconómicas": "el estancamiento previsto de la población total y su rápido envejecimiento durante buena parte del período de interés se traducen en una caída de la tasa de crecimiento del empleo total, que lleva a ser negativa entre 2030 y 2050". Como puede apreciarse, se proyecta una tasa de variación interanual del empleo que, para 2025, se encontraría ya por debajo del 0,5% anual. De hecho, antes de 2020, habría caído hasta el 1%. Por el contrario, la evolución efectiva de la variación interanual del empleo fue, en media, del 2,3% para el periodo 2015-2019, registrándose la menor tasa el 2016 con, aun así, un 2,1%. Como puede comprobarse, ritmo efectivo del empleo fue sustancialmente superior al proyectado.

b. PIB real y empleo totales



Fuente: De la Fuente, A., García, M. A., y Sánchez, A. R, pág. 57

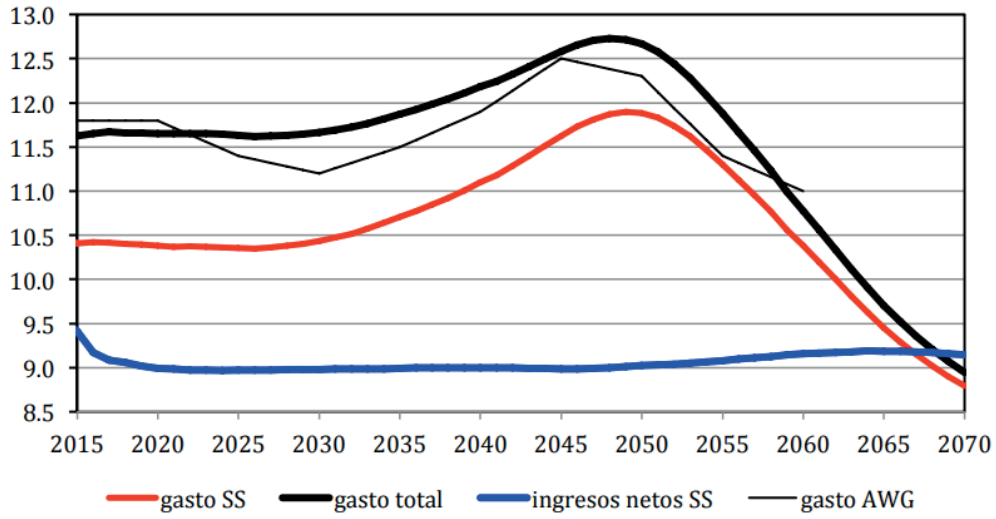
Pero, es más, superado el colapso y posterior rebote tras la pandemia, las tasas previstas por la Comisión Europea para 2023 (publicadas en noviembre de dicho año), 2024 y 2025, mantienen un promedio del 1,5%, muy alejadas del -0,5%. Dicho de otro modo, la progresiva actualización de la información, incluso en el ámbito de las previsiones, muestran que, para ese periodo, el grado de desviación de las realizadas por los autores sería de en torno a 1,0pp. Lógicamente, el menor nivel de empleo proyectado respecto a las efecto o a las previsiones de corto plazo de la Comisión Europea suponen un factor de estrés adicional sobre el Sistema de Seguridad Social que no encuentra respaldo con la evolución efectiva del mercado de trabajo[62].

[61] Ibíd., p. 51.

[62] Cabe señalar que los autores, en su análisis de sensibilidad a posibles cambios en los supuestos base, mantienen que "las hipótesis del escenario base sobre la evolución del empleo son muy optimistas, por lo que los riesgos en este campo son fundamentalmente a la baja. El escenario que se analiza en esta sección (baja actividad) adopta supuestos más conservadores sobre la evolución de los niveles de actividad que se traducen en una tasa de ocupación

Pasando al lado de los ingresos, el estudio refiere a los denominados "ingresos netos", es decir, "netos de las prestaciones contributivas distintas de las pensiones y de los gastos administrativos del sistema"[63]. Según la proyección de los autores, "los ingresos netos del sistema de pensiones contributivas de la Seguridad Social muestran un perfil básicamente plano en el escenario base, manteniéndose por debajo del gasto del sistema durante prácticamente todo el período analizado"[64]. Como se aprecia en el "Gráfico 43: Proyección de gastos e ingresos netos del sistema de pensiones contributivas" de los autores, lo señalado por ello supone mantenerlos en el entorno del 9,0% del PIB. Sin embargo, tal y como ya se expuso en la Tabla**, éstos vienen mostrando una tendencia ascendente que les ha hecho superar ya los últimos años y durante éste –en términos provisionales aun–, el 10,5%, muy superior al escenario de proyección del estudio.

Gráfico 43: Proyección de gastos e ingresos netos del sistema de pensiones contributivas, escenario base, % del PIB



Obviamente, este dato, íntimamente conectado a la baja estimación de la evolución del empleo, de nuevo, introduce un sesgo en las proyecciones de sostenibilidad del sistema que hace poner en peligro el mismo si no se mantenía el marco regulatorio conformado por las reformas de 2011 y 2013 (incluyendo el despliegue definitivo de esta última). Como los propios autores señalaban, esa decisión de política económico-regulatoria constituía la tabla de salvación del Sistema en cuanto a su sostenibilidad mientras que, hoy, habiendo éste sido sustituido por otro, la evolución de variables tales como los ingresos muestran una mayor fortaleza del mismo.

En definitiva, nuevamente, los elementos que hacer incurrir a las proyecciones en –lógicamente previsibles– desviaciones respecto de la realidad derivan de sesgos que, indefectiblemente, conducen a una menor sostenibilidad del sistema.

A efectos de citar un último trabajo, también en materia de defensa de la reforma de 2013 como elemento de subsanación de los problemas de sostenibilidad del Sistema, Ortega planteaba, en 2018, varis escenarios 2020-2060 sobre la base del comportamiento de 17 variables, siendo lo más

que termina siendo inferior en cinco puntos a la del escenario base". En otras palabras, a pesar de su proyección fuertemente desviada a la baja, ya en el corto plazo, en torno a la evolución del empleo, ésta se considera demasiado optimista.

[63] De la Fuente, A., García, M. A., y Sánchez, A. R., pág. 58.

[64] Ibíd., pág. 59.

relevante del mismo el modo de introducción de la productividad y su impacto sobre la sostenibilidad. Y es que, en ellos, esta ésta se fiaba a la profundización de las reformas estructurales del ciclo iniciado como respuesta a la Gran Recesión, especialmente por su hipotético impacto en la mencionada productividad con mayor especificidad y explicitud que en otros trabajos. Las asunciones del autor en su modelización eran las siguientes[65]:

— La reforma laboral del 2012 ha facilitado la recuperación de la economía y del empleo, con la productividad laboral estancada en los niveles del 2013.

— Si la economía mantiene en los próximos años un crecimiento anual del orden del 2,4%, el paro registrado caerá al 5,2% de la población activa en el año 2025 y al 4,1% en el 2030, en ambos casos, con una tasa de actividad del 75% de la población en edad de trabajar que resulta de las proyecciones del INE. Un escenario de pleno empleo, inédito en la economía española.

— Para que la economía pueda mantener ese crecimiento promedio del 2,4 % con pleno empleo y con la población activa cayendo, es necesario que la productividad laboral aumente todos los años en torno al 3,5%.

En función del comportamiento de la productividad, es decir, por inferencia, del PIB y el empleo, el autor proyectaba dos tipos de escenarios:

— el primero[66], con un crecimiento tendencial del PIB del 2,4% para todo el periodo, en el lapso de 40 años (2020-2060), el peso de los gastos del sistema sobre el PIB caería del 10,18% al 8,93%. En tal caso, las cotizaciones sobre PIB se mantendrían en el 8,45% para todo el periodo.

— en el segundo[67], con estancamiento de la productividad, el PIB decaería del 2,4% entre 2020 y 2025 a valores negativos durante todo el periodo: -0,61% para 2030, -1,13% para 2024, -0,88% en 2050 y -0,25% en 2060. Consecuentemente, se daría una explosión del peso del gasto sobre PIB para todo el periodo, acabando el mismo en el entorno del 2020. Para el conjunto de puntos temporales señalado, esta ratio mostraría la siguiente progresión: 10,18%. 9,57%. 10,41%, 13,69%, 17,83% y 19,58%, respectivamente.

Por tanto, para el autor, lo relevante no es sólo el mantenimiento de las reformas de 2011 y 2013, sino la continuidad de otras reformas estructurales en materia de formación y tejido productivo que permitan mantener un crecimiento del PIB y la productividad de elevada magnitud. Sólo en conjunción con esos dos vectores de reformas, es decir, los específicamente focalizados sobre los parámetros del sistema más los relativos al tejido productivo, podría asegurarse la sostenibilidad del sistema.

Este caso sí lo ve más atacable: en los dos escenarios, los resultados para el PIB son poco realistas. En el primero, siendo el contexto real el de "secular stagnation", inferir un crecimiento tendencial –constante– del 2,4% es una exageración; en el segundo, los valores de crecimiento del PIB son asombrosamente bajos, alterando el resto del cuadro en lo relativo a la sostenibilidad del Sistema.

[65] Ortega, G., «El futuro del sistema español de pensiones públicas contributivas», en *Las pensiones en España, 2018, Colegio de Economistas*, 2018, fecha de consulta 5 noviembre 2023, en https://www.economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/CGE_Las%20pensiones%20en%20Espa%C3%B1a_26.09.18_.pdf].

[66] Ibíd., pág. 16.

[67] Ibíd., pág. 17.

Por tanto, el problema no radicaría tanto en que la mera alteración de un parámetro pueda derivar en un cambio casi completo de los resultados del modelo -máxime cuando éste es de tanta importancia como lo es el de la productividad-, sino que para alcanzar los resultados deseados, hayan de proyectarse comportamientos de otras variables centrales claramente alejados de la tendencia que pudiera considerarse habitual, en este caso tanto al alza como a la baja. Específicamente, los resultados derivados del estancamiento en la productividad, a pesar de la centralidad de la misma en cualquier modelo de sostenibilidad de las pensiones, son drásticamente bajos, chocando, por ejemplo, con la experiencia histórica del periodo de baja productividad ligado a la burbuja inmobiliaria, donde el crecimiento económico y del empleo, aunque en modelo claramente insano, dieron lugar, estando estancada la productividad, a elevadas tasas de empleo y, con ello, incluso superávit en el sistema de pensiones.

Nuevamente, parecería que para alcanzar resultados que certificasen la insostenibilidad del mismo, las variables que sirven de base al modelo de proyección deben introducir sesgos desproporcionadamente bajistas y, si acaso, desvinculados en sus conclusiones de lo acaecido en otros procesos históricos.

5. CONCLUSIONES

El principal resultado de este estudio, como comentábamos al principio, es la constatación, siempre como regla general, que ya se trate de previsiones sustentadas en fundamentales macro razonables o no y en modelos más sofisticados y/o realistas o no, el trabajo de *forecasting* en torno a la sostenibilidad del sistema de pensiones posee un considerable sesgo en torno a proyectar escenarios en los que el estrés a que el mismo está sometido es aún que el que efectivamente padece.

De este modo, el sesgo de las desviaciones coincide en la práctica totalidad de los casos hacia una misma dirección: una menor sostenibilidad del Sistema de Pensiones y, por tanto, como regla general, la necesidad aparente de realizar reformas –o incidir en las ya existentes– que reduzcan la suficiencia prestacional del sistema y/o lo acompañen de esquemas privados de ahorro.

Resulta paradójico, por tanto, el hecho de que, aun siendo esperable que las previsiones a tan largo plazo, sometidas a mutables fluctuaciones en variables tanto macroeconómicas como demográficas, se alejan progresivamente del comportamiento efectivo del sistema, siempre lo hagan en el mismo sentido. Y, por supuesto, que éste sea favorable al tipo de reformas estructurales, paramétricas o complementarias cuya implementación, desarrollo o, incluso, recuperación, haya sido defendida por los centros de consenso en torno al análisis del sistema de pensiones.

Trasladado al debate actual, donde se confrontan unas previsiones de elevada tecnicidad ampliamente fundamentadas en términos metodológicos, es inevitable advertir, dentro del respetuoso debate, en torno a la posibilidad de que esta tendencia secular que resulta en una intensificación de los factores estresores del sistema pueda seguir estando presente. Todo ello máxime dada la conformidad inicial de las instancias comunitarias con las reformas estructurales del sistema implementadas en estos años recientes.

6. BIBLIOGRAFÍA

AIReF, *Documento Técnico sobre el impacto de las reformas del sistema de pensiones de 2021 y 2023*, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, 2023, fecha de consulta 13 abril 2023, en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/03/OPINI%C3%93N-SOSTENIBILIDAD/230324.-DT.2.23_-Evaluacio%CC%81n-impacto-reformas-sistema-de-pensiones-2021-y-2023.pdf.

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

Bermejo Patón, F., Febrero Paños, E., y John McCombie, "The impact of pensions on employment: a comparative analysis of the UK and Spain", *Documentos de Trabajo. Seminario Permanente de Ciencias Sociales*, Nº. 9, 2014, 28 págs.

Bermejo Patón. F., Febrero Paños. E., Uxó González, J., "La sostenibilidad del sistema español de pensiones. Una aproximación alternativa", *Estudios de economía aplicada*, Vol. 33, Nº 3, 2015, págs. 783-800.

Bermejo Patón. F., y Febrero Paños., "Effects of pension spending on income and employment. evidence from Spain during the economic crisis", *Documentos de Trabajo FUNCAS*, Nº. 775, 2016.

Conde Ruiz, J. I.; Gonzalez, C. I., *Reforma de pensiones 2011 en España: una primera valoración*, FEDEA, 2012, fecha de consulta 24 julio 2019, en https://ideas.repec.org/p/fda/fdacee/01-2012.html.

Conde Ruiz, J. I.; González Martínez, C. I., «Reforma de pensiones 2011 en España», *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, n.o 204, 2013, Servicio de Publicaciones, pp. 9-44.

de la Fuente, A.; García Díaz, M. A.; Sánchez, A. R., *La salud financiera del sistema público de pensiones español. Análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo*, FEDEA, 2017, fecha de consulta 24 julio 2019, en https://ideas.repec.org/p/fda/fdaeee/eee2017-04.html.

de la Fuente, A.; García Díaz, M. A.; Sánchez Martín, A. R., *El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa*, FEDEA, Madrid, 2022, fecha de consulta 2 febrero 2022, en https://policy.fedea.net/el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional/.

Devesa Carpio, E.; Devesa Carpio, M.; Encinas Goenechea, F. B.; García Díaz, M. A.; Meneu Gaya, R., *La revalorización de las pensiones con el IPC provocará un déficit permanente en el sistema contributivo de pensiones*, 2018, fecha de consulta 16 octubre 2018, en https://www.uv.es/pensiones/Factor-de-sostenibilidad.html].

Devesa Carpio, E.; Doménech, R.; Meneu Gaya, R., «La Reforma del Sistema de Pensiones de 2021 a 2023. Un Balance»:, *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 4, n.o 2, 2023, pp. 177-193.

FEDEA, *Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI*, FEDEA, 2023.

Gómez Rufián, L.; Pérez del Prado, D., «El impacto de la subida del SMI sobre la desigualdad salarial», *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, n.o 36, 2023, Laborum, pp. 279-303.

González González, A., «Una reforma, sin recortes, que sostiene más y mejores pensiones», 2023, fecha de consulta 11 marzo 2023, en https://economistasfrentealacrisis.com/una-reforma-sin-recortes-que-sostiene-mas-y-mejores-pensiones/.

Hernández de Cos, P.; Jimeno Serrano, J. F..; Ramos, R., «El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma», *Documentos ocasionales - Banco de España*, n.o 1, 2017, pp. 1-51.

IMF, *Spain: selected issues*, International Monetary Fund, 2017, fecha de consulta en https://www.astrid-online.it/static/upload/imf_/imf_spain_selected-issues_10_2017.pdf.

MISSMI, *Informe Proyecciones del Gasto Público en Pensiones en España*, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Madrid, 2023.

Ortega, G., «El futuro del sistema español de pensiones públicas contributivas», en *Las pensiones en España, 2018, Colegio de Economistas*, 2018, fecha de consulta 5 noviembre 2023, en https://www.economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/CGE_Las%20pensiones%20en%20Espa%C3%B1a_26.09.18_.pdf].

Pérez del Prado, D., *Derecho, Economía y Digitalización. El impacto de la inteligencia artificial, los algoritmos y la robótica sobre el empleo y las condiciones de trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

Vila Tierno, F.; Gutiérrez Bengoechea, M.; Benítez Llamazares, N., «Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, n.º 467, 2022, pp. 119-147.