

LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL ¿CAMBIO DE RUMBO EN LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES?*

DANIEL PÉREZ DEL PRADO

Profesor Titular (i) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Carlos III de Madrid
daniel.perez.delprado@uc3m.es
ORCID: 0000-0001-7106-6769

EXTRACTO

Palabras clave: Seguridad Social, reforma, sistema de financiación, sostenibilidad, pensiones

En los últimos años, el debate sobre la sostenibilidad de las pensiones ha girado en torno al gasto, lo que ha derivado en una sucesión de medidas destinadas a reducirlo y afectando de forma muy determinante a su suficiencia y adecuación o, si se prefiere, a su sostenibilidad general o integral. La postergación de la perspectiva de los ingresos ha derivado en que las soluciones adoptadas resultaran inestables desde el punto de vista de la toma de decisiones públicas o colectivas, conduciendo irremediablemente a su caída.

Frente a esta realidad, las sucesivas reformas parciales de la Seguridad Social de los últimos años y, en particular, de su corazón, el sistema de pensiones, vislumbran un futuro diferente, un cambio de rumbo, en el que el análisis del lado de los ingresos saldría de la oscuridad en el que ha estado obviado para incorporarse al debate como un elemento tan importante al menos como el gasto.

El presente estudio analiza estas reformas no solamente con el objeto de corroborar esta tesis, si no de valorar hasta qué punto los cambios introducidos son suficientes para garantizar la sostenibilidad financiera y adecuación de nuestro sistema de pensiones.

ABSTRACT

Key words: Social Security, reform, financing system, sustainability, pensions

In recent years, the debate on the sustainability of pensions has revolved around spending, which has led to a succession of measures aimed at reducing it and affecting in a very decisive way its sufficiency and adequacy or, if preferred, its general or integral sustainability. The postponement of the income perspective has resulted in the solutions adopted being unstable from the point of view of public or collective decision-making, leading irremediably to their fall.

Faced with this reality, the successive partial reforms of Social Security in recent years and, in particular, of its heart, the pension system, envision a different future, a change of course, in which the analysis of the income side would come out of the darkness in which it has been ignored to join the debate as an element as important at least as spending.

This study analyzes these reforms not only in order to corroborate this thesis, but also to assess the extent to which the changes introduced are sufficient to guarantee the financial sustainability and adequacy of our pension system.

* Este trabajo forma parte del proyecto de investigación “Un derecho del trabajo para la recuperación: competitividad empresarial y cohesión social” (DER2015-64676-C2-2-P).

ÍNDICE

1. EL CONTEXTO: EN BUSCA DE UNA SOLUCIÓN EQUILIBRADA
2. LOS CAMBIOS NORMATIVOS Y SU IMPACTO EN LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES
 - 2.1. Las reformas por el lado de los ingresos: un nuevo protagonismo
 - 2.1.1. La reforma de la Ley 21/2021: el Mecanismo de Equidad Intergeneracional
 - 2.1.2. Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2021 y 2022
 - 2.1.3. El efecto de la reforma laboral sobre los ingresos: la cotización penalizada de los contratos temporales
 - 2.1.4. Las reformas pendientes: autónomos y desempleo asistencial
 - 2.2. Las reformas por el lado del gasto: buscando equilibrios
 - 2.2.1. El preámbulo: el IMV
 - 2.2.2. El nuevo índice de revalorización de las pensiones
 - 2.2.3. El retraso en la edad efectiva de jubilación
 - 2.2.4. El efecto de la reforma laboral sobre el gasto: ERTes y Mecanismo RED
3. EL IMPACTO DE LAS REFORMAS: PRIMERAS EVALUACIONES
4. A MODO DE CONCLUSIONES: ¿UN CAMBIO (TEMPORAL) DE RUMBO?

1. EL CONTEXTO: EN BUSCA DE UNA SOLUCIÓN EQUILIBRADA

Uno de los aspectos centrales de la Economía Pública es el modo en que las sociedades toman decisiones. Desde muy diversas teorías se han sugerido mecanismos que explican la forma en que se puede optar entre diversas alternativas desde la perspectiva del conjunto de la sociedad y cuáles serían los efectos de tales decisiones desde el punto de vista de la eficiencia y de la equidad. Dicho de otra forma, no solamente se explica el modo en que se decide, sino también cómo podrían articularse fórmulas alternativas de decisión y cómo valorar las que se hayan podido adoptar.

Entre estas muy diversas teorías podemos hacer referencia, por lo que ahora nos concierne, al equilibrio de Pareto. Se dice que una determinada situación o un determinado reparto es eficiente en el sentido de Pareto cuando no es posible mejorar la posición de uno de los sujetos implicados sin perjudicar la del otro¹. Es más, sobre esta base se han elaborado subconceptos como la eficiencia estática o asignativa, que tiene que ver con la idea de bienestar de los individuos y el modo en que han de reasignarse los recursos para que aumente el bienestar de uno, sin disminuir el de los restantes². La eficiencia paretiana implica que, dado un punto de equilibrio, para moverse a otro es necesario que todos los sujetos implicados se vean beneficiados —o entiendan que potencialmente va a ser así— o que quienes se benefician sean capaces de compensar a quienes salen perjudicados. Desde una

¹ Pareto, V, *Manual de economía política*, Atalaya, Buenos Aires, 1945, pp. 259-268.

² Buchanan, A., *Ethics, efficiency and the market*, Repr, Rowman and Littlefield, Totowa, New Jersey, 1988, pp. 4-6.

versión flexible, podríamos incluso pensar que si el cambio no es de gran magnitud la idea del bien común o del beneficio colectivo puede servir para que quienes salen perjudicados acepten la nueva situación.

Esta noción de la eficiencia paretiana nos sirve para demostrar por qué la reforma de las pensiones del año 2013³ no era una solución estable y, por consiguiente, tras numerosas dudas que se materializaron en su paralización parcial, terminó por caer. Los cambios normativos a los que nos referimos hicieron cargar el peso de la sostenibilidad financiera del sistema sobre la generación del *baby boom*, que previamente había cumplido con su compromiso de soportar las pensiones de quienes se habían jubilado previamente. No es cierto que no hubieran cumplido o hubieran aportado menos que otros. Otra cosa bien distinta es si aquellos fondos se emplearon de la forma más eficiente posible⁴. El resultado final era el del empeoramiento del conjunto de sujetos implicados, aunque lógicamente con una mayor incidencia para aquellos que ya estaban jubilados o cuya jubilación estaba próxima, los *baby boomers* precisamente, que vieron quebrarse sus expectativas bruscamente⁵. Ni siquiera el bien común podía percibirse como una expectativa razonable por quienes veían empeorar notablemente su pensión, pues la sostenibilidad futura del sistema lo era para unas pensiones peores también para las generaciones futuras. Sin ningún tipo de compensación, ni para sí ni para otros, pues el conjunto del sistema retrocedía, y con una incidencia para nada desdeñable,

³ Nos estamos refiriendo a los cambios normativos introducidos por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social (BOE 26/12/2013, núm. 309). Una visión de conjunto de esta norma puede consultarse en Monereo Pérez, J. L.; Fernández Bernat, J. A., *La sostenibilidad de las pensiones públicas: Análisis de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la seguridad social*, Tecnos, 2014.

⁴ De Miguel Lázaro, F., “La generación del baby boom sí financió sus pensiones futuras | Economistas Frente a la Crisis”, 2018, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://economistasfrentealacrisis.com/la-generacion-del-baby-boom-si-financio-sus-pensiones-futuras/>.

⁵ A este respecto, el Banco de España, sobre la base de los datos contenidos en el *Ageing Report*, ha señalado que «como resultado de la reforma de 2013, y en ausencia de la incorporación de ingresos adicionales en el sistema, España sufriría uno de los mayores descensos de los países de la Unión Europea (UE) en la tasa de beneficio entre 2013 y 2060, de aproximadamente 20 pp, cayendo del cuarto al décimo puesto, si bien aún presentaría una tasa de beneficio por encima de la media de la UE». Esto se explica porque el índice de revalorización de las pensiones propiciaría que «la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones sería del 15% en 10 años y del 30% en 20 años» y porque «el factor de sostenibilidad reduciría la pensión inicial de los trabajadores que aún no se han jubilado en aproximadamente el 5% en 10 años y el 10% en 20 años». Hernández de Cos, P., “El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia: contribución del Banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, 2 de septiembre de 2020”, 2021, Banco de España, pp. 15-16, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/14804>.

no era de extrañar que las protestas arreciaran. Dicho de otra forma, todos los sujetos del juego empeoraban, nadie ganaba con la promesa de compensar a los que perdían, ni podía percibirse siquiera ningún motivo de peso que permitiera justificar el sacrificio. Era lógico pensar que el resultado no era estable.

En definitiva, los excesos de 2013 han puesto en evidencia que las soluciones, no solamente impuestas, sino radicales, terminan por desestabilizarse y finalmente caer. No es una cuestión de ideología, por más que ésta lógicamente también haya jugado un papel significativo, sino de equilibrio en la asignación de los recursos o, si se prefiere, en la reasignación de los recursos existentes. Quienes las emprendieron utilizando la crisis como pretexto o cortada⁶ lo sabían, aunque debían esperar que la acción combinada de la presión de la crisis económica y el simple paso del tiempo terminara por asentar unos cambios que en otro contexto resultarían inaceptables. Hoy sabemos que esta estrategia, al menos para los cambios con trascendencia a corto, medio y largo plazo, resulta equivocada. Los equilibrios más estables son los que más consenso suscitan.

Al margen quedaría también el argumento de la eficacia de las normas sociales. Una norma social que no satisfaga los intereses de todas las partes implicadas termina en el fracaso. En el caso de las pensiones, una reforma que no asegure su función social, la de propiciar una cobertura adecuada de las necesidades de la persona y su núcleo familiar, carece de futuro⁷.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo se propone analizar hasta qué punto las últimas reformas abordadas, que han puesto el acento no solamente en los gastos, sino también en los ingresos, son susceptibles de alcanzar resultados más equilibrados o estables. En este sentido, examinaremos en qué medida las reformas desde el lado de los ingresos han cobrado importancia y, en su caso, el impacto que esto ha tenido sobre el conjunto del sistema. Asimismo, evaluaremos la contribución que el conjunto de cambios normativos ha supuesto para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

Para tal fin, el estudio se dividirá como sigue. Tras abordar el análisis de las reformas normativas desde el lado de los ingresos y de los gastos desde un punto de vista jurídico y económico, ofreceremos las primeras valoraciones realizadas en el ámbito nacional e internacional. Sobre esta base, a modo de conclusiones, dejaremos unas breves reflexiones acerca de los resultados alcanzados sobre la sostenibilidad financiera del sistema y sobre si verdaderamente se ha puesto en marcha una nueva forma de abordar y resolver sus problemas.

⁶ Suárez Corujo, B., *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*, Lex Nova, Valladolid, 2014, pp. 233-264.

⁷ Cruz Villalón, J.; Rodríguez Ramos, P. T., “Hacia el reequilibrio financiero con vistas a garantizar la suficiencia de las pensiones ante situaciones de necesidad”, *Derecho de las Relaciones Laborales*, 4, 2017, pp. 301-325; Pérez del Prado, D., “La sostenibilidad integral de las pensiones: un análisis cuantitativo”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, 30, 2022.

2. LOS CAMBIOS NORMATIVOS Y SU IMPACTO EN LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE PENSIONES

De lo dicho hasta aquí se imponía, por consiguiente, la necesidad de encontrar una solución equilibrada o estable. Sin embargo, de nuevo el contexto iba a jugar un papel decisivo. Como consecuencia del advenimiento de la crisis económica derivada de la sanitaria de la COVID-19 y la aprobación del programa *Next Generation* para hacerle frente, el Gobierno asumió una serie de compromisos incluidos en las Disposiciones operativas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, acordados con la Comisión Europea y sintetizados en su componente 30. Estos pivotan sobre dos grandes ejes. Por un lado, asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el corto, medio y largo plazo. Por otro, preservar su adecuación y suficiencia mediante el mantenimiento el poder adquisitivo del poder adquisitivo de los pensionistas. En uno y otro caso, los cambios que debieran introducirse debían respetar la equidad intergeneracional.

A partir de ahí, y tomando como referencia lo acordado en el Pacto de Toledo, se enuncian una serie de cambios normativos que podemos clasificar en dos grandes grupos: los que tienen que ver con los ingresos, entre los que se incluirían 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; o 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; y los que tienen que ver con los gastos, como es la puesta en marcha de un nuevo mecanismo de revalorización de las pensiones que garantice el mantenimiento del poder adquisitivo⁸.

El modo en que se han venido dado cumplimiento a estos compromisos ha sido a través de reformas parciales y sucesivas en el tiempo⁹, cuyo hito más significativo es 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

⁸ Véase componente 30 del Plan de Recuperación y Resiliencia. <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente30.pdf>

⁹ 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.

del sistema público de pensiones¹⁰ (en adelante, Ley 21/2021), lo que no perjudica que hayan de ser observadas en su conjunto, especialmente si de lo que se trata es de analizar su impacto. La reforma de las pensiones 2021 es más bien “reformas” de las pensiones 2020-2022. 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.

2.1.1. La reforma de la Ley 21/2021: el Mecanismo de Equidad Intergeneracional

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 para recortarlo, el factor de sostenibilidad. Este nuevo mecanismo se basa, conforme a lo dispuesto en la DF 4ª Ley 21/2021, en dos componentes¹¹.

El primero es la dotación al Fondo de Reserva de la Seguridad Social de un 0,6 % adicional de la cotización por contingencias comunes en un periodo de diez

¹⁰ 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).

¹¹ 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*,

años (entre 2023 y 2032), con un 0,5% a cargo de la empresa y un 0,1% a cargo del trabajador. El fondo está previsto para financiar posibles desviaciones del gasto a partir de 2033, tal y como explicaremos a continuación.

El segundo componente remite, también a partir de 2033, a una posible reducción del porcentaje del gasto en pensiones sobre el PIB o a un incremento de los tipos de cotización, o ambos, en el caso de que la disposición de activos del Fondo de Reserva no fuera suficiente para cubrir los posibles desfases. En particular, para determinar si existen tales desajustes es preciso observar la diferencia entre el nivel de gasto en 2050 de acuerdo con las últimas previsiones del *Ageing Report* de la Comisión Europea o documento análogo y la previsión para ese año del citado informe de 2024, una vez descontado el efecto que habría tenido el derogado factor de sostenibilidad.

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

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

Pues bien, llegados a este punto, ¿cuál sería la aportación del MEI a la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social? Algunos estudios han señalado que este nuevo mecanismo podría aportar en torno a un 0,2% del PIB anualmente¹². Esto implicaría, en términos acumulados 2,3 puntos del PIB en 2032¹³, momento

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/>.)

¹² de la Fuente, A.; García Díaz, M. A.; Sánchez Martín, A. R., *El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa*, FEDEA, Madrid, 2022, p. 4, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://policy.fedea.net/el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional/>.

¹³ OECD, *Pensions at a Glance 2021. How does Spain compare?*, OECD, Geneva, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://www.oecd.org/spain/PAG2021-ESP.pdf>.

en que finalice la dotación del primer componente. Para que nos hagamos una idea de la magnitud de esta cifra, la supresión de índice de revalorización de las pensiones implicaría un incremento del gasto en 2030 equivalente a 1,4 puntos del PIB (2,7 puntos en 2050), mientras que la del factor de sostenibilidad supondría 0,1 y 0,8 puntos respectivamente. Dicho de otra forma, el MEI sería capaz de cubrir de forma sobrada el incremento del gasto previsto para 2030 derivado de la derogación de 2013 aunque, como el propio mecanismo prevé, dependiendo de las circunstancias en ese momento, quizá sean necesarias medidas adicionales para cubrir el resto del tramo hasta alcanzar el pico en torno a 2050¹⁴.

2.1.2. Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2021 y 2022

a) Separación de fuentes

Por otra parte, las leyes de presupuestos generales del Estado han sido las encargadas de profundizar en la separación de fuentes¹⁵. 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»¹⁶.

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

¹⁴ Entre los peligros a corto se han señalado los relativos a la baja rentabilidad del fondo de continuar los tipos de interés por debajo de la inflación. 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, pp. 144-145.

¹⁵ 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.

¹⁶ BOCG – Congreso de los Diputados – de 10 de noviembre de 2020, núm. 175, p. 61.

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 rentas¹⁷.

Aunque la recomendación también sugería modificar el art. 109 LGSS, de momento el único cambio introducido ha sido la incorporación del Ingreso Mínimo Vital (en adelante, IMV) entre las prestaciones no contributivas a efectos de financiación¹⁸. De ahí que el protagonismo en la aplicación de este mandato haya recaído fundamentalmente en las leyes de presupuestos generales del Estado. En particular, la disposición final 38.7 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (en adelante, LPGE 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 transferencia¹⁹. Tal norma, ha sido ampliada por la art. 1.16 de la Ley 21/2021, de tal suerte que su contenido actual es el siguiente:

- 1) Beneficios y exenciones en cotización a la Seguridad Social para determinados regímenes y colectivos y las reducciones legalmente establecidas en la cotización a la Seguridad Social. Téngase en cuenta que el texto ha pasado de referirse a los “beneficios” a, también, “exenciones”, además de las “reducciones” que aparecen más adelante en el precepto. Con ello, parece que se pretende sufragar vía presupuestos cualquier tipo de incentivo o instrumento económico de fomento del empleo²⁰, esto es, tanto los que ya llevaban aparejado soporte económico vía presupuestos (bonificaciones), como los que suponen una minoración de ingresos (exenciones y reducciones)²¹. En este sentido, debe recordarse que la TGSS viene utilizando el término “beneficio” como sinónimo de “incentivo” en sus guías mensuales sobre esta materia. Dicho de

¹⁷ BOCG – Congreso de los Diputados – de 10 de noviembre de 2020, núm. 175, p. 61-62.

¹⁸ Se añade el ordinal 6ª en la letra b) del apartado 3 por la DF 4.3 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre (anteriormente Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo)

¹⁹ «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.

²⁰ Pérez del Prado, D., *Los instrumentos económicos de fomento del empleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 39-42.

²¹ Grau Pineda, C., *Bonificaciones a la cotización y fomento del empleo*, vol. 641, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 79-98.

otra forma, beneficio se emplea como término omnicomprendido de cualquier incentivo. A partir de ahí, es posible interpretar que las dudas que suscitara el concepto llevaron a la incorporación, posteriormente, de la mención expresa a las exenciones. Desde esta perspectiva sería posible entender que también se incluyen las deducciones, aunque no estén expresamente mencionadas.

- 2) El coste del reconocimiento de la prestación anticipada de jubilación por aplicación de coeficientes reductores cuando no se haya previsto cotización adicional.
- 3) El coste de la integración de los periodos no cotizados en la determinación de la base reguladora y de la cuantía de las prestaciones del sistema.
- 4) El coste de la pensión de jubilación anticipada involuntaria en edades inferiores a la edad ordinaria de jubilación.
- 5) El incremento de la cuantía de las prestaciones contributivas sujetas a límites de ingresos.
- 6) Prestación contributiva de nacimiento y cuidado de menor.
- 7) El complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género.
- 8) Las pensiones y subsidios en favor de familiares.
- 9) Así como la prestación de orfandad cuando la causante hubiera fallecido como consecuencia de violencia contra la mujer.

Si se compara la redacción original de esta norma con la actual puede comprobarse que con este nuevo cambio se aproxima mucho más al listado incluido en el Pacto de Toledo. De hecho, podría decirse que, a grandes rasgos, lo único que faltaría sería el nivel asistencial de desempleo. La ausencia quizá responda a que su reforma está entre los planes del Gobierno e involucra a dos ministerios²². Sea como fuere, se ha criticado del listado que no solamente incluiría prestaciones impropias, sino también propias como la prestación contributiva por nacimiento y cuidado de menores, la jubilación anticipada sin coeficiente reductor, las pensiones a favor de familiares y otros complementos a prestaciones contributivas, que ascenderían a un montante de 14.358 millones de euros (frente a los 4.038 millones de las propias)²³.

²² Véase componente 23 del Plan de Recuperación y Resiliencia. <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/05052021-Componente23.pdf>

²³ Bandrés Moliné, E., “El presupuesto de la Seguridad Social de 2022: aportaciones del Estado iniciando las reformas”, *Funcas*, 2021, p. 46, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://www.funcas.es/articulos/el-presupuesto-de-la-seguridad-social-de-2022-aportaciones-del-estado-iniciando-las-reformas/>.

El resultado en términos de gasto es el siguiente, según el propio texto del art. 12.4 y 5 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022²⁴ (en adelante, LPGE 2022)²⁵ es el siguiente:

Tabla 1. Transferencias a los efectos de lo previsto en la DA 32ª LGSS

CONCEPTO	MILES DE EUROS
Para la financiación de la prestación contributiva por nacimiento y cuidado de menor	2.879.580,00
Para financiar las reducciones en la cotización a la Seguridad Social	1.690.000,00
Para financiar las subvenciones implícitas al REM, SEA y contratos de formación	996.000,00
Para financiar la integración de lagunas	468.000,00
Para financiar los complementos de pensiones contributivas reconocidos en el artículo 60 de la Ley General de la Seguridad Social	884.210,00
Para financiar la jubilación anticipada sin coeficiente reductor y sin cotización adicional	378.000,00
Para financiar las pensiones en favor de familiares	387.000,00
Para cubrir el coste de la pensión anticipada involuntaria en edades inferiores a la edad ordinaria de jubilación	2.079.000,00
Para financiar otros conceptos	5.085.210,00
Para financiar los complementos de prestaciones contributivas, sujetos al límite de ingresos	3.549.000,00
TOTAL	18.396.000,00

Fuente: elaboración propia a partir de los LPGE 2022.

Tabla 2. Transferencias para la financiación del resto de entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social

CONCEPTO	MILES DE EUROS
Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional tercera del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (Pensiones extraordinarias del personal de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado)	249,75
Para financiar ayudas previas a la jubilación ordinaria a trabajadores mayores de 60 años en el sistema de la Seguridad Social.	11.130,00
Para financiar ayudas para facilitar la adaptación del sector de la estiba a los cambios de sus relaciones laborales como consecuencia de la sentencia TJUE de 11 de diciembre de 2014.	8.630,00

²⁴ BOE 29/12/2021, núm. 312.

²⁵ 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”.

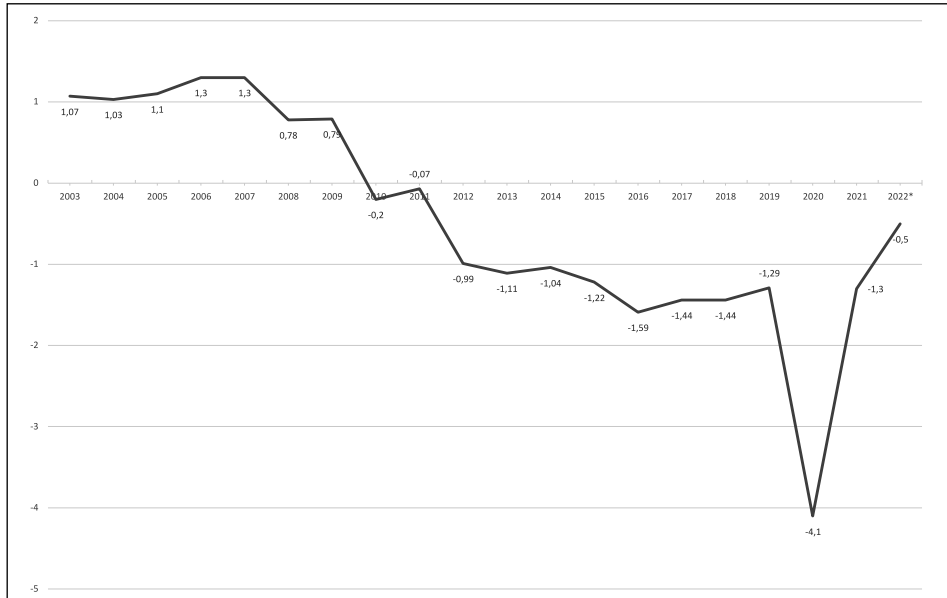
CONCEPTO	MILES DE EUROS
Para financiar las prestaciones no contributivas establecidas por la Leyes 26/1990, de 20 de diciembre y 35/2007, de 15 de noviembre. Protección familiar, incluso para atender obligaciones de ejercicios anteriores.	1.414.001,30
Para financiar las prestaciones económicas no contributivas por nacimiento y cuidado de menor	288,00
Para financiar prestaciones de orfandad no contributivas en favor de víctimas de violencia de género	3.400,00
Para financiar los complementos de pensiones mínimas del Sistema de la Seguridad Social.	7.050.020,00
Para financiar el Ingreso Mínimo Vital.	3.021.926,14
Para cuotas de Seguridad Social y otras obligaciones derivadas de la Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977, incluso para atender obligaciones de ejercicios anteriores	6,01
Para financiar las bonificaciones de cuotas empresariales por tripulantes de buques especificados en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Régimen Económico y Fiscal de Canarias, incluso para atender obligaciones de ejercicios anteriores	60.000,00
Para financiar las prestaciones del Síndrome Tóxico, incluso para atender obligaciones de ejercicios anteriores	23.527,47
Aportación del Estado al presupuesto de la Seguridad Social procedente del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar operaciones corrientes	32.949,72
Aportación del Estado al presupuesto de la Seguridad Social procedente del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar operaciones de capital	29.050,28
TOTAL	11.655.178,67

Fuente: elaboración propia a partir de los PGE 2022. En gris, otras partidas mencionadas en la DA 32ª LGSS.

Como puede observarse de las tablas anteriores, para 2022, 30.051.178.670 de euros serán transferidos a la Seguridad Social para financiar prestaciones y servicios. De ellos, algo más de la mitad, 18.396 millones serán destinados expresamente a cumplir el mandato de la separación de fuente (Tabla 1), aunque en realidad esta cantidad podría elevarse hasta algo más de 19.821 millones de si añadimos otras partidas mencionadas en la DA 32ª LGSS que ya se venían financiando (Tabla 2).

Pues bien, sobre la base de estos datos, si se tiene en cuenta que la totalidad de los denominados gastos impropios se cifran en 22.871 millones de euros²⁶, estos incrementos de las aportaciones se conseguiría alcanzar el equilibrio presupuestario en un plazo relativamente corto de tiempo (véase Gráfico 1).

²⁶ Bandrés Moliné, E., “El presupuesto de la Seguridad Social de 2022”, cit., pp. 1-7.

Gráfico 1. Superávit/déficit de la Seguridad Social como % del PIB

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

b) Incremento de las bases de cotización

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 dirección²⁷. Así, el art. 106.dos.1b) LPGE 2022 ha establecido como tope máximo de cotización, cualquiera que sea la categoría profesional y el grupo de cotización, el de 4.139,40 euros mensuales o de 137,98 euros diarios. A este respecto, debe tenerse en cuenta que en 2015 la base máxima se situaba en 3.606 euros, por lo que se ha incrementado desde entonces un 14,8%.

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 éste 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 1.000 euros mensuales (en 14 pagas), lo que supone un incremento del 35,8% desde 2018. De acuerdo con los datos del Ministerio de

²⁷ 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.

Trabajo y Economía Social²⁸, por cada punto que se sube el SMI se recaudan 61,23 millones de euros, lo que supondría un incremento de 220,43 millones de euros para 2022, teniendo en cuenta que el incremento del salario mínimo para este año es del 3,6%. Tomando como referencia este mismo dato, desde 2018 las alzas del SMI habrían supuesto un incremento de la recaudación de 2.192 millones de euros, o lo que es lo mismo, un 0,2% del PIB. Aunque en el corto plazo, lo recaudado duplica el incremento del gasto –que se fija en 30,67 millones de euros–, el informe reconoce que a largo plazo puede tener efectos sobre las pensiones, al subir las mínimas, aunque el impacto final debería ser neutro.

En suma, para el año 2022 se calcula que los cambios en las bases de cotización de los ocupados representen un incremento del 1,9% en la recaudación, lo que supone una cuarta parte del incremento total esperado para este ejercicio (que se fija en el 7,1%)²⁹. Teniendo en cuenta que se espera que las cotizaciones aumenten un 8,55%, es decir, 9.574,61 millones³⁰ de euros, las variaciones en las bases de cotización llevarían a recaudar 2.127,69 millones de euros más o, lo que es lo mismo, en torno al 0,2% del PIB. Este cambio, aunque positivo, resultaría aún bastante reducido, especialmente si se tiene en cuenta que por la vía de incrementar las bases de cotización se podría recaudar hasta un punto del PIB³¹.

c) Una pequeña referencia a la previsión social complementaria

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.

²⁸ Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Memoria del Análisis del Impacto Normativo. Proyecto de Real Decreto por el que se fija el Salario Mínimo Interprofesional para 2022*, MTES, Madrid, 2022, pp. 31-34, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://expinterweb.mites.gob.es/participa/listado/download/c6d50c4c-e8ad-4e36-b96c-a144177c5b20>.

²⁹ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *Seguridad Social. Presupuestos del Ejercicio 2022. Información complementaria*, MISSMI, Madrid, 2022, p. 49, fecha de consulta 22 febrero 2022, en <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/1dbab921-a626-43cb-84f2-8ccdeace91a/20223SNT3.pdf?MOD=AJPERES>.

³⁰ *Ibid.*, p. 71.

³¹ CCOO, *Informe sobre la propuesta de CCOO para el incremento de Bases Máximas de Cotización. Desmontando algunos tópicos*, CCOO, Madrid, 2017, p. 28, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://www.ccoo.es/ca30a17c0b7b069594aae98a8cd500f5000001.pdf>.

En cumplimiento de este mandato, el Consejo de Ministros del pasado 22 de febrero dio su visto bueno al Proyecto de Ley de impulso de los Planes de Empleo Colectivos, por el que se modificará el texto refundido de la ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado RDL 1/2002 que, por consiguiente, ha iniciado su tramitación parlamentaria.

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 medias³². 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 pensiones³³. No obstante, parece indudable que, con una u otra configuración, el desarrollo de planes colectivos de empleo era una asignatura pendiente que resultaba necesario abordar³⁴.

2.1.3. *El efecto de la reforma laboral sobre los ingresos: la cotización penalizada de los contratos temporales*

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

³² A estas se refirió expresamente el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en la aprobación del anteproyecto de ley. Puede consultarse la comparecencia aquí: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2021/231121-rp_cministros.aspx

³³ 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.

³⁴ 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.

de trabajo³⁵ (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 empleo³⁶, 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, en cuyo supuesto la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes se incrementará en un 40%, sin que dicho incremento resultase de aplicación en la cotización de los trabajadores incluidos en el sistema especial para trabajadores por cuenta ajena agrarios. 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 de la siguiente forma³⁷:

- a) La cotización adicional, a cargo del empresario, se aplica a los contratos de duración determinada inferior a 30 días y operará a la finalización de los mismos. Por tanto, se incrementa el ámbito de contratos que se consideran de muy corta duración.
- b) Esta se calcula multiplicando 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 (23,60%). Por consiguiente, la cotización adicional implica una cantidad diaria de 26,57 euros ($37,53 \times 0,236 \times 3$). A este respecto se ha señalado que mientras no se revise la base mínima, un buen número de contratos pagarán una cotización adicional inferior a la de la regla anterior del 40%, lo que convierte este concreto elemento

³⁵ BOE 30/12/2021, núm. 313.

³⁶ BOE 29/12/2018, núm. 314.

³⁷ 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.

en una compensación, en el marco del diálogo social, frente al ensanchamiento del anterior al abarcar ahora los contratos de duración inferior a 30 días³⁸.

- c) Como excepción, la cotización adicional no se aplica a los contratos de menos de 30 días, cuando sean celebrados con trabajadores incluidos en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios, en el sistema especial para empleados de hogar o en el Régimen Especial para la Minería del Carbón, ni tampoco a los contratados por sustitución. Se han añadido, por tanto, los incluidos en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y en el Régimen Especial para la Minería del Carbón así como, sobre todo, los contratos por sustitución (art. 151.3 LGSS).

Además de lo anterior, debe recordarse que la cotización 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, ya que 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.³⁹

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 año⁴⁰.

³⁸ Goerlich Peset, J. M., “La reforma de la contratación temporal”, en Mercader Uguina, J.R., de la Puebla Pinilla, A., Goerlich Peset, J. M. (eds.) *La reforma laboral de 2021: un estudio del Real Decreto-Ley 32/2021*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 55.

³⁹ 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

⁴⁰ 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.

2.1.4. Las reformas pendientes: autónomos y desempleo asistencial

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 reales⁴¹. Esta reforma, sin duda de trascendencia por muchos motivos, resultará de especial interés también en lo que hace al objeto de este trabajo por cuanto con ella se pretende reforzar «la integración y convergencia de los regímenes de pensiones»⁴².

Por otra parte, en un plano más alejado, la reforma del nivel asistencial de protección por desempleo, anunciado en el componente 23, aunque sin estar directamente relacionado con el sistema de pensiones, forma parte de la estrategia general de mejorar la adecuación de nuestra protección social, objetivo en el que las pensiones tienen un papel destacado. En este sentido, esta reforma jugaría un papel similar al del IMV, prestación a la que hemos hecho una brevísima referencia en el apartado relativo al gasto, que desarrollamos a continuación.

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

Por otra parte, del lado de los gastos, las medidas incluidas en la Ley 21/2021 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.

⁴¹ 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).

⁴² Para más detalles, Monereo Pérez, J. L.; Rodríguez Inieta, G., “El acuerdo socio-político tripartito 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.

2.2.1. El preámbulo: el IMV

Algunos autores⁴³ han situado el inicio de este nuevo proceso reformador en la LPGE 2021, y en el RDL 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital⁴⁴ (luego sustituido por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, del mismo nombre⁴⁵ –en adelante Ley 19/2021–). A la primera ya hemos hecho referencia al hablar de los ingresos. En relación a la segunda, aunque es indudable que su planteamiento y desarrollo de forma paralela a la reforma de las pensiones no es casual, sino que responde a un plan preestablecido de confección de una red de ingresos de la que formarían parte también los planes de empleo, lo cierto es que su conexión indirecta con el tema central de este estudio y razones de espacio aconsejan dejar meramente apuntado su papel y posición en relación al sistema de pensiones y al conjunto de la Seguridad Social.

2.2.2. El nuevo índice de revalorización de las pensiones

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 novedosa⁴⁶, 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.

De acuerdo con la nueva regulación dada por la Ley 21/2021 al art. 58 LGSS, la LPGE 2022 ha puesto en marcha por primera vez esta nueva fórmula de revalorización. Así, conforme a lo dispuesto en sus arts. 36 y 40, las pensiones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como las de Clases Pasivas del Estado, experimentarán en 2022 con carácter general un incremento porcentual igual al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del IPC de los doce meses previos a diciembre de 2021, es decir, al periodo

⁴³ Tortuero Plaza, J. L., “Retos y reformas en materia de pensiones”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 467, 2022, p. 196. Este mismo autor también añade el complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género entre las prestaciones que integrarían este “preámbulo” (pp. 200-201).

⁴⁴ BOE 01/06/2020, núm. 154.

⁴⁵ BOE 21/12/2021, núm. 304.

⁴⁶ 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.

comprendido entre noviembre 2020 y noviembre 2021, lo que ha resultado en un incremento del 2,5%. Dado que la LPGE 2021 había establecido un incremento del 0,9%, la nueva subida implica, como es habitual, tanto un alza de la base de la pensión a revalorizar en 2022 –aplicando la revalorización del 2,5%– en un 1,6% –la diferencia entre el 0,9% de 2021 y el 2,5% de 2022–; como el abono mediante un solo pago y antes del 1 de abril de la diferencia entre la pensión percibida en 2021 y la que hubiese resultado de incrementar a 31 de diciembre de 2020 en un 2,5%⁴⁷. A este respecto, ha de recordarse que esta fórmula de revalorización se aplica también a las pensiones mínimas, por que para este ejercicio y como viene siendo habitual, se haya optado por un incremento mayor, en concreto, del 3%.

Pues bien, a pesar de la novedad en la formulación, lo cierto es que la Ley 21/2021 no ha hecho más que rescatar el mecanismo clásico de revalorización de las pensiones de acuerdo con la inflación, lo que es un elemento clave para garantizar su suficiencia, aunque a la vez es el elemento que más incrementa su coste. De acuerdo con los cálculos realizados por el propio Gobierno, su recuperación implicará un alza del gasto en pensiones del 2,7% en 2050⁴⁸. Aunque, como sostendremos más adelante, los niveles de gasto para esa fecha pueden ser asumibles, sin lugar a dudas que la revalorización se ha convertido en el elemento más controvertido del sistema. De ahí que, desde las posiciones más frugales, dada la inviabilidad de la fórmula de la congelación constante de 2013, se hay sugerido que sólo se revaloricen las más bajas⁴⁹; mientras que otras más generosas proponen que el incremento de las pensiones debería aplicarse a la pensión media del sistema y, el resultado obtenido, una cuantía fija, constituir un incremento igualitario para todas las pensiones del sistema⁵⁰.

⁴⁷ 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”, cit., p. 12.

⁴⁸ Ministerio de Asuntos Económicos y Transición Digital, *Ageing Report 2021. Country fiche Spain*, MAETD, Madrid, 2020, p. 25, fecha de consulta 2 febrero 2022, en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/es_-_ar_2021_final_pension_fiche.pdf; Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y otras medias de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones*, MISSMI, Madrid, 2021, p. 12, fecha de consulta 22 febrero 2022, en <https://www.inclusion.gob.es/participacion/downloadFile?blob=MAIN%20del%20anteproyecto.pdf&norma=2021010>.

⁴⁹ De la Fuente, A.; García Díaz, M. A.; Sánchez Martín, A. R., “¿Hacia una contrarreforma de pensiones? Notas para el Pacto de Toledo”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, vol. 232, 1, 2020, IEF, p. 134.

⁵⁰ Tortuero Plaza, J. L., “Retos y reformas en materia de pensiones”, cit., p. 211.

2.2.3. *El retraso en la edad efectiva de jubilación*

También hemos dicho que 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 concreto, las modificaciones en los coeficientes reductores a fin de favorecer una prolongación de la vida activa podrían sintetizarse del siguiente modo_ a) los coeficientes pasan a ser mensuales en lugar de trimestrales, lo que hace más aprehensible la mejora de continuar trabajando en lo que hace a la pensión; b) marcan una curva que incentiva el retraso de la edad de jubilación al menos en un año, cuando se alcanza el máximo beneficio respecto de la regulación anterior; c) son sensiblemente inferiores a medida que se tienen más años cotizados; y, por último, d) marcan unos máximos en los dos meses en los que con mayor frecuencia se accede a la jubilación anticipada.

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. En particular, se establecen tres tipos de incentivos a elegir por cada año de demora: a) un porcentaje adicional del 4%, que se suma al que corresponda de acuerdo con el número de años cotizados y se aplica a la respectiva base reguladora a efectos de determinar la cuantía de la pensión, independiente de los años cotizados en el momento de la demora; b) una cantidad a tanto alzado en función de la cuantía de la pensión y premiando las carreras de cotización más largas; o c) una combinación de las opciones anteriores (art. 210.2 LGSS). Por otra parte, por lo que respecta a la jubilación activa, se introduce como exigencia para acceder a esta modalidad de jubilación el que haya transcurrido al menos un año desde el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación (art. 214.1 a) LGSS).

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).

Pues bien, de ser efectivas todas estas medidas en su objetivo de postergar la jubilación, ¿qué resultados se obtendrían para la sostenibilidad financiera del sistema? De acuerdo con los datos del propio Gobierno, el aumento de la tasa de empleo de los mayores de 54 años en 10 puntos porcentuales reduciría el gasto en

pensiones como porcentaje del PIB, tal y como puede observarse en la siguiente tabla. La disminución del ratio gasto/PIB es debido a la conjunción de dos factores que disminuyen el numerador y aumenta el denominador respectivamente: hay un retraso en la edad de jubilación que disminuye el gasto, pero sobre todo hay un incremento muy elevado de la fuerza laboral entre 55 y 74 años que genera un aumento del PIB. De lograrse este objetivo, a juicio del Gobierno, «se compensaría el aumento de coste que supone revalorizar las pensiones conforme al IPC»⁵¹.

Tabla 3. Efecto del gasto en pensiones del retraso de la edad efectiva de jubilación

	2030	2040	2050	2060
Aumento en 10 puntos porcentuales la tasa de empleo de los mayores de 54 años	-1,4	-2,6	-2,7	-2,0

Fuente: MISSMI.

2.2.4. El efecto de la reforma laboral sobre el gasto: ERTes y Mecanismo RED

Por otra parte, ya hemos adelantado que la reforma laboral también podía incidir del lado del gasto, dado la institucionalización de determinados mecanismos de apoyo tanto a la empresa como a las personas trabajadoras en supuestos de ERTes y Mecanismo RED.

A este respecto, el RDL 32/2021 ha procedido a introducir un nuevo art. 153 bis LGSS encargado de establecer las reglas comunes de cotización en los supuestos de reducción temporal de jornada o suspensión temporal del contrato de trabajo, ya sea por decisión del empresario al amparo de lo establecido en los arts. 47 o 47 bis ET, o en virtud de resolución judicial adoptada en el seno de un procedimiento concursal. En apretada síntesis, el mencionado precepto mantiene la obligación empresarial de ingreso de las cuotas correspondientes a la aportación empresarial; de la entidad gestora de ingresar la aportación del trabajador en los casos en que se cause prestación por desempleo (art. 273.2 y DA 41ª LGSS); y regula el modo en que se ha de calcular las bases de cotización. A saber:

- a) Las bases de cotización a la Seguridad Social para el cálculo de la aportación empresarial por contingencias comunes y por contingencias profesionales estarán constituidas por el promedio de las bases de cotización en la empresa correspondientes a dichas contingencias de los seis meses naturales inmediatamente anteriores al inicio de cada situación de reducción de jornada o suspensión del contrato. Para el cálculo de dicho promedio, se han de tener

⁵¹ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones*, cit., p. 23.

en cuenta el número de días en situación de alta, en la empresa de que se trate, durante el período de los seis meses indicados.

- b) Las bases de cotización se reducirán, en los supuestos de reducción temporal de jornada, en función de la jornada de trabajo no realizada.
- c) Durante los períodos de suspensión temporal de contrato de trabajo y de reducción temporal de jornada, respecto de la jornada de trabajo no realizada, no resultan de aplicación las normas de cotización correspondientes a las situaciones de incapacidad temporal, descanso por nacimiento y cuidado de menor, y riesgo durante el embarazo y la lactancia natural.

Junto a lo anterior, las DDAA 41^a y 44^a del LGSS regulan los mecanismos de apoyo a que hemos hecho referencia. Por lo que respecta a las empresas, la segunda establece nuevos “beneficios” en la cotización a la Seguridad Social aplicables en los casos de expedientes de regulación de empleo (art. 47 ET), así como en los supuestos en que se haya activado el Mecanismo RED⁵² (art. 47 bis ET). Estos incentivos consisten en exenciones a la cotización en la aportación empresarial a la Seguridad Social y por los conceptos de recaudación conjunta que, si bien son menos generosos que los aplicados durante la pandemia⁵³, institucionalizan por primera vez esta ayuda financiera de forma permanente. Nótese que para poder acceder a ellas el precepto establece una serie de requisitos o condicionantes entre los que destaca, en el caso de los ERTEs del art. 47 ET por causas económicas, técnicas, organizativas o de la producción, que el acceso a los exenciones en la cotización se condiciona al desarrollo de acciones formativas⁵⁴ (condición que también se aplica al Mecanismo RED de tipo “sectorial”).

Así, por lo que se refiere a la cuantía o porcentaje de la exoneración, conforme a la nueva DA 44^a LGSS, y sin perjuicio de la posibilidad de su modificación por decisión del Consejo de Ministros (DA 44^a.1, in fine), serán las siguientes:

- a) El 20% a los expedientes de regulación temporal de empleo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción a los que se refieren los artículos 47.1 y 47.4 ET. El beneficio se aplica, por tanto, no solo durante el periodo inicial del ERTE sino también, en su caso, durante su prórroga aplicada conforme a lo previsto en el art. 47.4 ET

⁵² Fabregat Monfort, G., “Una primera y sintética aproximación al RDL 32/2021, de reforma laboral”, *Aranzadi digital*, vol. 1, 2022, (Estudios y Comentarios).

⁵³ Álvarez Cortés, J. C., «La flexibilidad “interna” en el real decreto-ley 32/2021 a través de los expedientes de regulación temporal de empleo y el mecanismo red», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 2022, pp. 183-222.

⁵⁴ De la Puebla Pinilla, A., “Flexibilidad interna ante la crisis en la empresa. El nuevo régimen de la reducción de jornada y la suspensión de contratos en el art. 47 ET y el Mecanismo RED”, en Goerlich Peset, J. M., Mercader Uguina, J.R., de la Puebla Pinilla, A. (eds.) *La reforma laboral de 2021: un estudio del Real Decreto-Ley 32/2021*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 185-204.

- b) El 90% a los expedientes de regulación temporal de empleo por causa de fuerza mayor, tanto si se trata de fuerza mayor temporal en el sentido clásico (art. 47.5 ET), como si se trata de fuerza mayor temporal derivada de impedimentos o limitaciones en la actividad normalizada de la empresa (art. 47.6 ET).

Por otra parte, del lado de las personas trabajadoras, la DA 41ª crea una nueva prestación por desempleo del Mecanismo RED a la que tendrán acceso las personas trabajadoras por cuenta ajena, cuando se suspenda temporalmente su contrato de trabajo o se reduzca temporalmente su jornada, siempre que su salario sea objeto de análoga reducción, sin que sea necesario acreditar un periodo mínimo de cotización previo a la Seguridad Social. Esta se une a la que la preveía el art. 273 LGSS para los ERTes del art. 47 ET, con un grado de generosidad, por cierto, mayor que ésta. Más recientemente, el RDL 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica⁵⁵ ha procedido a añadir una nueva DA 46ª a la LGSS en la que se recogen las particularidades de la prestación por desempleo en caso de fuerza mayor.

Sea como fuere, por lo que a este análisis respecta, es preciso señalar que precisamente por tratarse de prestaciones por desempleo cuentan con una vía de financiación diferente, por lo que su mayor o menor uso podría afectar a la financiación del conjunto de la Seguridad Social pero nunca al sistema de pensiones. Además, la nueva prestación por desempleo RED se financiará con el Fondo RED de Flexibilidad y estabilización del Empleo (DA 41ª.14). De este fondo dependerá también la financiación de las exenciones para las empresas, obteniendo sus recursos de los excedentes de ingresos que financian las prestaciones por desempleo en su nivel contributivo y asistencial, las aportaciones que se consignen en los Presupuestos Generales del Estado, las aportaciones procedentes de los instrumentos de financiación de la Unión Europea orientados al cumplimiento del objeto y fines del Fondo, así como los rendimientos de cualquier naturaleza que genere el Fondo (art. 47 bis.6 ET)⁵⁶. Por su parte, el RDL 4/2022, de 15 de marzo,

⁵⁵ BOE 23/02/2022, núm. 46,

⁵⁶ Por cierto, que la creación de este fondo debe ser bienvenido, pues como venimos manteniendo los mecanismos tipo “hucha” son mucho más efectivos en prestaciones de tracto corto, como el desempleo, que en las de tracto largo, como las pensiones. Pérez del Prado, D., “The Reserve Fund as a Mechanism to Improve the Efficacy and Sustainability of Unemployment Benefits of EU Member States”, *Hungarian Labour Law E-Journal*, vol. 1, 2020, pp. 49-69. Su financiación parcial a través de mecanismos estables tipo SURE significaría dar un paso muy trascendente en la consolidación de este tipo de instrumentos a nivel nacional y europeo

por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo al sector agrario por causa de la sequía⁵⁷ ha dado los primeros pasos para su puesta en marcha, mediante la creación del propio Fondo y el establecimiento de medidas para la cobertura transitoria de sus necesidades de financiación del Mecanismo RED⁵⁸. Sea como fuere, teniendo en cuenta todos estos elementos, ningún efecto cabe esperar de su creación en lo que hace a la sostenibilidad del sistema de pensiones.

En todo caso, debe hacerse notar que, para el conjunto del sistema, se prevé un coste no menor. En particular, por lo que hace a las exenciones, el monto total ascendería a 237 millones anuales de los ERTES del art. 47 ET; 580 millones al año para Mecanismo RED sectorial y entre 1.760 y 1.940 millones anuales para la modalidad cíclica, dependiendo de la magnitud de la crisis económica; entre 36 y 928 millones de euros al año se destinarían a financiar el incremento del crédito para la formación en los ERTES del art. 47 ET y Mecanismo RED del art. 47 bis ET respectivamente⁵⁹. Por último, la nueva prestación por desempleo RED tendría un coste de entre 3636 y 14.523 millones de euros anuales, dependiendo de si se trata de una crisis sectorial o global respectivamente⁶⁰. Recuérdese que las prestaciones se financiarían vía Fondo RED, mientras que los incentivos dependerían del presupuesto del SEPE.

3. EL IMPACTO DE LAS REFORMAS: PRIMERAS EVALUACIONES

Analizados los principales cambios, la siguiente pregunta que cabe realizarse es qué resultados cabe esperar. Dado lo reciente de las novedades legislativas, son aún muy escasas las evaluaciones realizadas, muy centradas en los efectos de la reversión de la reforma de 2013.

Así, la OCDE ha señalado que, si bien reconoce que el factor de sostenibilidad y, en especial, el índice revalorización de las pensiones, no eran estables desde un punto de vista social, generando una fuerte oposición; no le parecen suficientes las medidas adoptadas por la vía de los ingresos para compensar su desaparición. Por este motivo, ha reclamado la realización ajustes por la vía del gasto.

⁵⁷ BOE 16/03/2022, núm. 64.

⁵⁸ También de forma transitoria se regula el procedimiento aplicable al Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo y la protección social de las personas trabajadoras cubiertas por este (DT 2ª y 3ª).

⁵⁹ 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*, cit., pp. 70-71.

⁶⁰ Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto de ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones*, cit., pp. 76-77.

En concreto, sobre la desaparición del factor de sostenibilidad, ha señalado que su ejemplo «ilustra no sólo la necesidad de consenso político, sino también que la introducción de un mecanismo de ajuste automático que conduce a una disminución constante de las pensiones en términos reales durante la jubilación es cuestionable ya que los jubilados tienen poca posibilidad de ajustar sus ingresos, por ejemplo, trabajando más. Esto también implica que las medidas correctivas, a través de mecanismos de ajustes automáticos o más generales, deben implementarse lo suficientemente pronto, ya que modificar los cálculos de pensión para los jubilados es muy difícil»⁶¹.

A partir de ahí, como hemos adelantado, se cuestiona la reforma 2021 pues «no incluye medidas concretas para abordar el tema de sostenibilidad financiera», calificando el MEI como un instrumento «vago»⁶². No obstante, ha de destacarse que el informe se centra fundamentalmente en los efectos de la desaparición de los mencionados instrumentos de 2013, sin realizar una evaluación exhaustiva del modo en que los cambios normativos introducidos compensan total o parcialmente el incremento de gasto que de ello se deriva. Tampoco se analiza pormenorizadamente por qué la vía de los ingresos se considera insuficiente o hasta qué punto.

En una línea de interpretación muy similar se sitúa el Fondo Monetario Internacional⁶³. Así, aunque reconoce que «algunos elementos de estas reformas [las de 2011 y 2013] crearon tensiones sociales», apuesta decididamente por la vía del gasto, esto es, por los recortes, aunque ello suponga adoptar «decisiones sociales difíciles»⁶⁴. Esta postura se sustenta en la desacreditación total de la vía de los ingresos sobre la base de tres argumentos básicos:

En primer lugar, al FMI le parece que las reformas realizadas no son de la suficiente entidad como para compensar el aumento del gasto que la derogación de la reforma de 2013 implica. Esto se explica, para empezar, porque, en relación a los cambios puestos en marcha para acercar la edad real y legal de jubilación, «no se espera que las medidas actuales cierren completamente la brecha»⁶⁵. Esta

⁶¹ OECD, *Pensions at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, 2021, p. 107.

⁶² *Ibid.*, pp. 50-51. Por cierto que sorprende que un estudio de esta entidad realice una descripción de la reforma citando como fuente el diario El Correo (véase nota 52) que, por muy respetable que pueda parecer en el ámbito informativo, no parece el más adecuado en el científico. De otra parte, la regulación del MEI ha sido calificada de forma similar, utilizando el adjetivo de «confusa» por de la Fuente, A. y otros, *El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa*, cit., p. 4.

⁶³ IMF, *Spain: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Spain*, IMF, Washington, D.C., 2022, pp. 62-66, fecha de consulta 16 febrero 2022, en <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/02/15/Spain-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-513178>.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 62. Esta y el resto de referencias al informe son traducciones propias.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 63.

valoración, de connotaciones no menores, no parece sustentarse en ningún estudio previo o análisis directo por parte de este organismo internacional⁶⁶. No se dice por qué sería necesario cerrar completamente la brecha, como se afirma, o si bastaría por el contrario, con cerrarla parcialmente. Y, lo que es más importante, tampoco se aclara que la edad de jubilación en España no son los 65 años, sino los 65 o 67, en función de la carrera de cotización, tal y como se reconoce más adelante.

En segundo lugar, al FMI tampoco le parece suficiente el aporte de fondos que el MEI implica, del que dice que está integrado por «medidas [que] no están especificadas y deberán negociarse en su momento con los interlocutores sociales»⁶⁷. Aunque podría sostenerse que esta descripción es cierta en relación al segundo elemento del MEI, no así respecto del primero, como bien se describe en el informe. A pesar de ello, no se opta por cuantificar el impacto que el incremento de cotizaciones representa en términos del PIB, no dando cabida siquiera a los cálculos realizados por el Gobierno a que hemos hecho referencia anteriormente.

Por último, la vía de los ingresos ha de quedar descartada porque, a juicio del FMI, el margen para subir cotizaciones sociales e impuestos es reducido. En el caso de las cotizaciones sociales, únicamente analiza el destope de las bases de cotización, destacando que el posible efecto sobre el empleo y la productividad. También se dice que «las cotizaciones sociales no se aplican a los pensionistas», afirmación que hay que entender en el sentido de que es favorable a cargar los ajustes en la financiación del sistema sobre los pensionistas y no sobre los activos, punto en el que disiente con la OCDE⁶⁸. Asimismo, aunque se reconoce que «la relación impuestos-PIB de España es actualmente relativamente baja», «la carga fiscal probablemente tendría que aumentar a reducir el considerable déficit estructural de España»⁶⁹, teniendo en cuenta que también se incrementará el gasto en asistencia sanitaria y dependencia. En suma, como en los supuestos anteriores, tampoco al hablar de cotizaciones e impuestos se cuantifica si existe margen, hasta dónde llega o cómo puede evolucionar ese margen a lo largo del tiempo.

⁶⁶ La referencia que se hace a la AIReF tampoco serviría, pues su análisis, al que posteriormente se hará referencia, es anterior a la última reforma.

⁶⁷ IMF, *Spain*, cit., p. 63.

⁶⁸ El debate de fondo es si verdaderamente resulta eficiente y justo que los pensionistas sean los que asuman la totalidad o buena parte de la carga, cuestión que se da como irrefutable, y que, sin embargo, presenta perfiles no poco complejos. A este respecto, véase de Miguel Lázaro, F., “La generación del baby boom sí financió sus pensiones futuras | Economistas Frente a la Crisis”, cit.

⁶⁹ IMF, *Spain*, cit., p. 64. Sobre la eficiencia y necesidad de explorar la vía de los ingresos véase Ruesga Benito, S. M., “Reflexionando sobre el futuro de los sistemas de pensiones”, *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, 23 (2º trimestre 2020), 2020, Laborum, pp. 319-354.

A partir de ahí el informe deja expedita la vía de la contención del gasto a través de medidas transparentes y previsibles que «den tiempo a los trabajadores a adaptarse». Tales medidas deben centrarse en reducir la generosidad del sistema, pues uno de los que gozan de una tasa de sustitución más elevada. En este sentido se sugiere resucitar el índice de revalorización de las pensiones de 2013, pero exceptuando a las pensiones más bajas, aumentar el período de carencia genérica, adoptar el sistema de cuentas nocionales⁷⁰ e incrementar la edad legal de jubilación en consonancia con la evolución demográfica⁷¹.

En el ámbito nacional, los escasos análisis realizados hasta ahora se han sustentado en el último informe emitido por la AIReF, que es anterior a la reforma⁷². No obstante, a pesar de ello, este trabajo sigue siendo de cierta utilidad, pues preveía escenarios que dan cabida a lo que ocurrió posteriormente, esto es, la desaparición de la reforma de 2013 y la recuperación, al menos, de la revalorización de las pensiones vía precios. Además, sobre la base de los contenidos de este informe, su página web permite hacer simulaciones sobre qué ocurría al cambiar determinados parámetros, tal y como reflejan los Gráficos 2 y 3.

El Gráfico 2 muestra precisamente este escenario, en el que la situación más probable es que, de acuerdo con sus cálculos, en torno a 2050, momento de mayor gasto, este se sitúe en el 14,2% del PIB, con una banda (área rosa) que iría del 16% al 12,4% en función de la evolución de las variables demográficas y macroeconómicas⁷³. Debe destacarse que se asume que la revalorización del IPC se situará en 1,8% anual. Por su parte, el Gráfico 3 recoge el efecto que habría tenido

⁷⁰ Esta última medida ha sido abiertamente defendida por algunos de los economistas que cita el informe. Por cierto, que en este sentido sorprende la escasa variedad de perspectivas de análisis, especialmente si se tiene en cuenta la magnitud y entidad de las medidas que se proponen. En concreto, todo lo señalado se sustenta en los análisis de Conde-Ruiz, I.; González, C. I., *El Proceso de Envejecimiento en España*, FEDEA, Madrid, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-07.pdf>. y Devesa Carpio, E.; Doménech, R., *Las cuentas nocionales individuales: elemento central de la reforma del sistema de pensiones en España*, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2021/02/FPP2021-02.pdf>, complementados con los informes del BdE, OCDE, AIReF y Comisión Europea citados en este estudio.

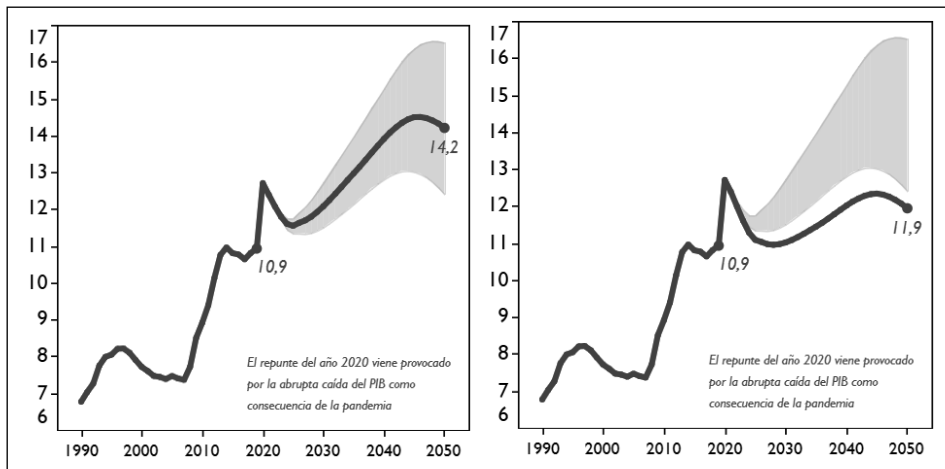
⁷¹ En el debate demográfico es habitual el argumento de que la demografía nos obliga a recortar en pensiones. Sobre la naturaleza falaz de este argumento, véase Fernández Cordón, J. A., “Pensiones: la demografía en positivo | Economistas Frente a la Crisis”, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://economistasfrentealacrisis.com/pensiones-la-demografia-en-positivo/>. Más extensamente, Fernández Cordón, J. A., “Relaciones intergeneracionales, demografía y economía en relación con las pensiones”, *Cuadernos de relaciones laborales*, vol. 33, 2, 2015, Escuela de Relaciones Laborales, pp. 235-258.

⁷² AIReF, *Opinión sobre la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social*, AIReF, Madrid, 2019.

⁷³ Para más detalles, véase *Ibid.*, p. 38.

el índice de revalorización de las pensiones que es, sin lugar a dudas, muy notable, pues embridaría el gasto para que apenas subiera un punto del PIB, eso sí, a base de prácticamente congelar las pensiones en los próximos 35 años⁷⁴, afectando de forma terminal a su suficiencia⁷⁵. Aunque el simulador no altera la banda de variación, podemos asumir la anterior y, por tanto, que el escenario se situaría entre el 10,1% y el 13,7% del PIB. En suma, el efecto del índice de revalorización de las pensiones podría situarse en 2,8 puntos de PIB en 2048, mientras el factor de sostenibilidad supondría 0,6 puntos⁷⁶.

Gráficos 2 y 3. Gasto en pensiones como porcentaje del PIB (sin y con el índice de revalorización de las pensiones)



Fuente: AIReF.

Sobre esta base, el Banco de España opta por una postura muy similar a la de las organizaciones internacionales anteriormente señaladas. Aunque quizá no es tan tajante a la hora de descartar la vía de los ingresos, lo cierto es que por la

⁷⁴ Hernández de Cos, P., “El sistema de pensiones en España”, cit., p. 16.

⁷⁵ Utilizando los datos que el propio Gobierno remitió a la Comisión europea, algunos estudios previos ya habían señalado que la reforma de 2013 habría propiciado que no haya «variación alguna en la estimación del gasto en pensiones en las próximas décadas. Así, el nivel alcanzado en 2013 (11,8% del PIB) se mantendría estable en los próximos cuarenta años, a pesar del incremento en más de seis millones de nuevos pensionistas como consecuencia del cambio demográfico que ha de suponer el fuerte crecimiento de las personas mayores de 64 años a partir de la década de los veinte [...], lo cual es ya de por sí un dato expresivo del recorte esperado de las pensiones». Suárez Corujo, B.; González González, A., “La ruptura silenciosa del sistema público de pensiones”, *Economistas Frente a la Crisis*.

⁷⁶ AIReF, *Opinión sobre la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social*, cit., p. 54. El FMI incrementa el impacto de la supresión del índice de revalorización de las pensiones hasta el 3,2-3,5 puntos del PIB. IMF, *Spain*, cit., p. 62.

vía de los hechos podría concluirse que su postura es la misma: «garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas y reducir el endeudamiento requerirá planes plurianuales de consolidación de las finanzas públicas. Las reformas del sistema de pensiones que se articulen deberán tener en cuenta este contexto y contribuir a estos objetivos»⁷⁷. Este documento refleja la comparecencia del gobernador del Banco de España en el marco del Pacto de Toledo, por lo que no contiene una evaluación técnica de las concretas medidas que se adoptaron posteriormente. Aún así, su postura es clara en cuanto a rechazar la vía de los ingresos e impulsar la del recorte del gasto y el impulso de la previsión social complementaria.

4. A MODO DE CONCLUSIONES: ¿UN CAMBIO (TEMPORAL) DE RUMBO?

A lo largo de las últimas décadas, el debate sobre la sostenibilidad de las pensiones ha girado en torno al gasto, lo que ha derivado en una sucesión de medidas destinadas a reducirlo y afectando de forma muy determinante a su suficiencia y adecuación o, si se prefiere, a su sostenibilidad general o integral. Como se ha argumentado aquí, un sistema de protección social para ser sostenible, además de serlo financieramente, ha de serlo socialmente. La falta de uno de estos dos elementos conduce a que las soluciones adoptadas resulten inestables desde el punto de vista de la toma de decisiones públicas o colectivas, conduciendo irremediablemente a su fracaso y caída.

Frente a esta realidad, las sucesivas reformas parciales de la Seguridad Social de los últimos años y, en particular, de su corazón, el sistema de pensiones, vislumbran un futuro diferente, un cambio de rumbo, en el que el análisis del lado de los ingresos saldría de la oscuridad en el que ha estado obviado para incorporarse al debate como un elemento tan importante al menos como el gasto. Ello vendría propiciado no solamente por factores coyunturales a que hemos tenido ocasión de referirnos, como las dos, quizá tres, crisis económicas sucesivas, las reformas ciertamente radicales que utilizándolas como pretexto se llevaron a cabo o la fundamentación más ideológica que técnica de una parte de sus postulados; sino también como consecuencia de los movimientos de fondo que han rescatado las cuestiones relativas a la equidad como un pilar fundamental del debate político y social⁷⁸.

La reincorporación de esta otra perspectiva del ingreso enriquece el debate, no solamente por lo que en sí mismo significa plantearse cuál es el nivel de ingresos óptimo para financiar el sistema de pensiones y cómo alcanzarlo, sino porque

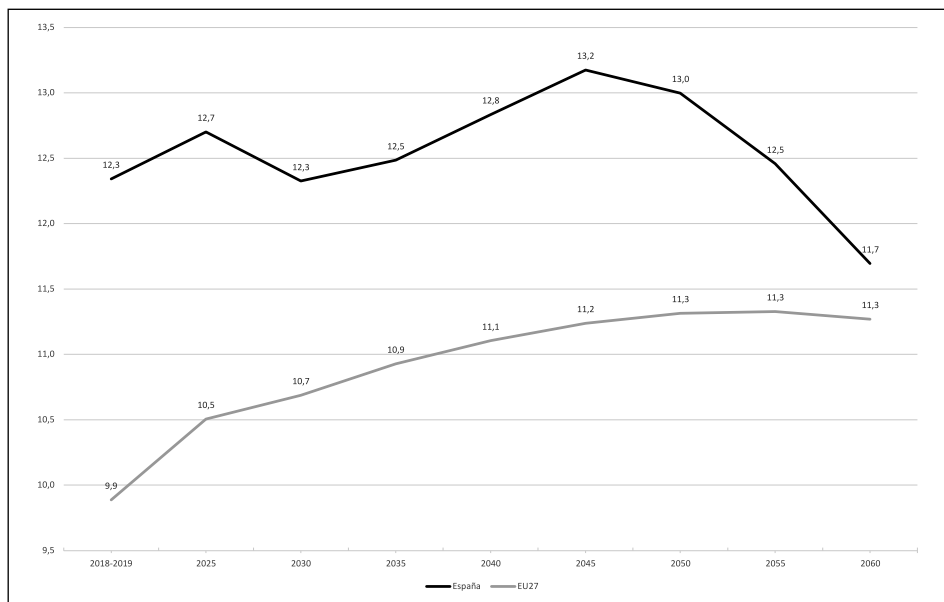
⁷⁷ Hernández de Cos, P., “El sistema de pensiones en España”, cit., p. 39.

⁷⁸ Probablemente uno de los trabajos que simboliza este nuevo estadio sea Piketty, T., *Una breve historia de la igualdad*, Deusto, 2021.

saca a la vía del gasto de la única alternativa posible cuando el análisis se centra única y exclusivamente en ella: el recorte. Analizar la sostenibilidad financiera de las pensiones desde el lado del gasto exclusivamente conduce a un argumento de pendiente resbaladiza en el que el mejor sistema posible es el que es el más pequeño alcanzable. En el extremo, el sistema de pensiones más sostenible es el que no existe.

Desde esta perspectiva, al margen de otros argumentos que hemos tenido ocasión de exponer, no hay lugar a dudas de que resultaba un exceso bajar el nivel de gasto en 2050 del entorno del 13-14% al 11-12%, con seis millones más de pensionistas, como la reforma de 2013 pretendía. Como puede verse en el siguiente gráfico, de acuerdo con los datos de la OCDE, el pico de gasto se alcanzaría en 2047 e implicaría un 13,2% del PIB, un punto más que el escenario central de la AIREF⁷⁹ y dos puntos más que la media de la UE. A partir de ese momento, el gasto descendería para situarse 10 años después en niveles cercanos a la media comunitaria. Que el porcentaje de gasto respecto del PIB se sitúe por encima de la media europea puede ser un indicio de fuerte desvío. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que ya en la actualidad se ocupa esa posición y que la situación es muy dispar en el seno de la Unión.

Gráfico 3. Proyección de gasto en pensiones como porcentaje del PIB (2018-2060)



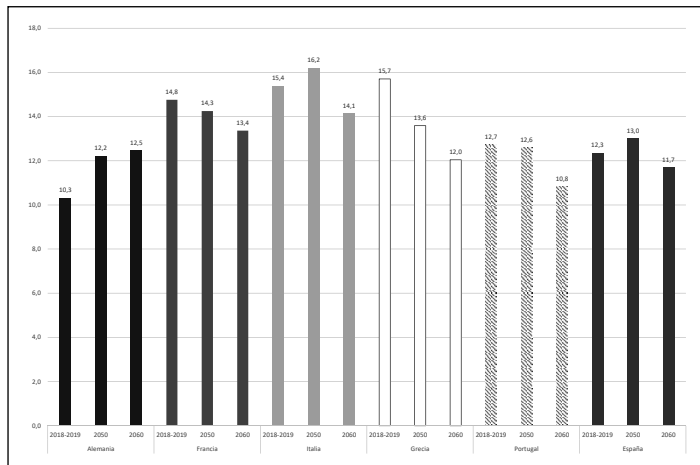
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la OCDE.

⁷⁹ A pesar de que los dos análisis mostrados están bastante alineados, debe recordarse que otros estudios son bastante más pesimistas, proyectando tasa de gasto respecto del PIB del 17,5%,

De hecho, como muestra el gráfico siguiente, la situación actual y proyección futura del gasto en pensiones como porcentaje del PIB desde la perspectiva comparada está muy lejos de parecer algo descabellado. Más bien al contrario. España tendría y proyectaría unos niveles de gasto muy similares a los de otros países de nuestro entorno.

Como puede comprobarse, de los países seleccionados, las cuatro principales economías europeas y dos países mediterráneos próximo, todos ellos se sitúan en la actualidad por encima de la media de la UE, que es el 9,9%. El país más cercano a esta cifra sería Alemania, con un 10,3% del PIB, seguido de España (12,3%) y Portugal (12,6%). En el otro extremo se situaría Italia con un 15,4%. En 2050, momento, como se señaló anteriormente de mayor gasto previsto, el cuadro no cambia en exceso. Alemania seguiría siendo el país del grupo con menor gasto, 12,2%, casi un punto más que la media de la UE; seguida de Portugal y España, que intercambiarían sus posiciones (12,6 y 13% respectivamente). Italia seguiría siendo el Estado con gasto más elevado, alcanzado el 16,2%. A partir de ese momento, los niveles de gasto se reducirían, aunque solo Portugal lo situaría por debajo de la media europea, alcanzando el 11,3% en 2060 y arrebatando a Alemania la posición de país con menos gasto.

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



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

un punto y medio más que el peor de los escenarios previstos por la AIREF, que, a su vez, es peor pronóstico que el de la OCDE. de la Fuente, A.; García Díaz, M. A.; Sánchez Martín, A. R., *Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones*, FEDEA, Madrid, 2020, p. 11, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://fedea.net/algunas-reflexiones-sobre-el-informe-del-pacto-de-toledo-y-los-planes-del-gobierno-en-materia-de-pensiones/>. Estos mismos autores, en un estudio coetáneo, rebajan algo el dato, hasta el 16,9% del PIB. de la Fuente, A. y otros, “¿Hacia una contrarreforma de pensiones?”, cit., p. 126.

Pero, como decíamos, la perspectiva de los ingresos no solamente nos permite observar el gasto con otros ojos, sino que nos abre nuevas posibilidades. Como hemos tenido ocasión de argumentar a lo largo de estas páginas, al margen de otras opciones que puedan sostenerse, lo cierto es que los cambios normativos introducidos son, cuanto menos, razonables.

Como hemos señalado anteriormente, el MEI contribuirá a aportar en términos acumulados 2,3 puntos del PIB en 2032 momento en que finalice la dotación de su primer componente. Dicho de otra forma, sería capaz de cubrir de forma sobrada el incremento del gasto previsto para 2030 derivado de la derogación de 2013 aunque, como el propio mecanismo prevé, dependiendo de las circunstancias en ese momento, quizá sean necesarias medidas adicionales para cubrir el resto del tramo hasta alcanzar el pico en torno a 2050. Esto que ha sido visto como una debilidad, puede significar sin embargo una muestra de flexibilidad, al plantear un escenario de reformas por etapas.

Por su parte, la separación de fuentes, al margen de la lógica intrínseca que lleva aparejada, contribuirá de forma muy decisiva a cerrar el déficit actual del sistema, aportando en torno a 22.000 millones de euros. Es cierto que desde un punto de vista práctico es dinero que sale de un bolsillo para entrar en otro, pero al menos ahora se encuentra en el correcto, con lo que ello implica en lo que hace a transparencia y mejor gestión del sistema.

Pero la búsqueda de nuevos ingresos no ha terminado aquí. Sabiéndose que la vía de incrementar las bases de cotización se podría recaudar casi un punto⁸⁰ del PIB y la reducción de las salidas prematuras del mercado de trabajo se rebajaría también el gasto futuro en pensiones en 2,7 puntos del PIB⁸¹, a la vez que se han venido ensanchando las bases, sin llegar por el momento a destoparlas, se han venido tomando medidas adicionales para acercar la edad teórica y real de cotización.

Todo esto ha permitido, no derogar la reforma de 2013, sino procurar estabilidad al sistema mediante la puesta en marcha de soluciones equilibradas y, por ello, a priori más estables. Esto permitiría vislumbrar un giro en torno a la financiación de las pensiones que debiera ser duradero. Puede afirmarse sin lugar a dudas que con los resultados alcanzados por el momento y con los que se proyectan nos encontramos ante un equilibrio estable en el sentido de Pareto ¿Seremos capaces de mantenerlo?

⁸⁰ CCOO, *Informe sobre la propuesta de CCOO para el incremento de Bases Máximas de Cotización. Desmontando algunos tópicos*, cit., p. 28.

⁸¹ González González, A., “El acuerdo social termina con los recortes de las pensiones de 2013 | Economistas Frente a la Crisis”, 2021, fecha de consulta 2 febrero 2022, en <https://economistasfrentealacrisis.com/el-acuerdo-social-termina-con-los-recortes-de-la-reforma-de-2013/>.