



---

**Universidad de Valladolid**

**Facultad de Ciencias del Trabajo**

**Trabajo de Fin de Grado**

**Grado en Relaciones Laborales y Recursos  
Humanos**

**Las pensiones de jubilación y la  
problemática de su financiación**

Presentado por:

***Marta Hernández Perlines***

Tutelado por:

***Antonio Piñeyroa de la Fuente***

Valladolid, 9 de junio de 2023

# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>2. EVOLUCION Y NORMATIVA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA</b>	<b>5</b>
<b>3. FONDO DE RESERVA</b>	<b>11</b>
<b>4. REFORMAS DE 2011 Y 2013 DEL SISTEMA DE PENSIONES DE JUBILACIÓN ESPAÑOL</b>	<b>15</b>
a) Factor de sostenibilidad	17
b) Revalorización y sostenibilidad de las pensiones de jubilación	22
<b>5. ÚLTIMA REFORMA ADOPTADA EN EL SISTEMA DE PENSIONES Y EL MECANISMO DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL</b>	<b>29</b>
a) Cambio en el tope máximo de las bases de cotización	29
b) Base reguladora de la pensión de jubilación	31
c) Mecanismo de Equidad Intergeneracional	34
<b>6. PREVISIONES DE LA NUEVA REFORMA Y DEL MECANISMO DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL</b>	<b>35</b>
<b>7. CONCLUSIÓN</b>	<b>41</b>
<b>8. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>43</b>

# Índice ilustraciones

## GRAFICAS

Gráfica 1: Evolución general del Fondo de Reserva

Gráfica 2: Gasto en pensiones según el tipo de pensión

Gráfica 3: Ingresos y gastos del Sistema Público de pensiones (2008-2025)

Gráfica 4: Evolución pirámides poblacionales. Años 2023,2043,2053 y 2073

## 1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este estudio es analizar y profundizar en el problema de financiamiento que confrontan las pensiones de jubilación desde la creación del Retiro Obrero Obligatorio hasta la actualidad. Las pensiones de jubilación son fundamentales en el sistema de bienestar social, proporcionando un ingreso vitalicio a los trabajadores después de su vida laboral activa. No obstante, en los últimos años, se ha observado un creciente debate y preocupación sobre la sostenibilidad y viabilidad financiera de estos sistemas de pensiones.

El envejecimiento de la población, cambios demográficos, desequilibrios entre el número de cotizantes y pensionistas, y crisis económicas, han generado una presión significativa sobre los sistemas de pensiones. A medida que la esperanza de vida aumenta y la tasa de natalidad disminuye, se ha vuelto más difícil para los sistemas de pensiones mantener un equilibrio financiero adecuado.

En este contexto, es importante comprender los factores clave que agravan la problemática de financiamiento de las pensiones de jubilación. Esto implica examinar tanto los aspectos demográficos y económicos como las políticas y reformas implementadas en España para abordar este problema a lo largo del tiempo.

## 2. EVOLUCION Y NORMATIVA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA

El sistema de financiación de las pensiones de jubilación en España ha experimentado diversas evoluciones a lo largo de los años, antes de la creación del actual sistema público de pensiones.

En 1919 se creó el Retiro Obrero Obligatorio en España, fue una ley aprobada por el gobierno español que establecía una financiación mixta, en un periodo inicial por una parte la obligatoriedad a las empresas a contribuir con una cantidad fija a un fondo de pensiones para sus trabajadores y por otro lado el Estado, los trabajadores podrían hacer aportaciones voluntarias, con las que obtendrían una mejora en sus pensiones. Posteriormente se introdujo la aportación de los trabajadores, convirtiéndose en un sistema de capitalización colectivo.

El acceso a esta pensión viene recogido en el <sup>1</sup>artículo 1 del Real Decreto de 11 de marzo de 1919 sobre intensificación del régimen de retiros obreros: “ Para tener derecho a ser incluido en el régimen de Seguro Obligatorio de vejez, se requieren tres condiciones:

1ª Ser asalariado.

2ª Estar comprendido entre los diez y seis y sesenta y cinco años de edad.

3ª Tener un haber anual que, por todos los conceptos no se exceda de 4.000 pesetas.”

El Retiro Obrero Obligatorio de 1919 fue una de las primeras medidas de Seguridad Social en España y sentó las bases para futuras leyes de protección social.

El sistema de financiación del retiro obligatorio era de capitalización, este sistema se basa en las contribuciones realizadas por su empleador o el trabajador, se

---

<sup>1</sup> Real Decreto de 11 de marzo de 1919 sobre intensificación del régimen de retiros obreros.

invierten en un fondo de pensiones individual, con el objetivo de acumular un total suficiente de ahorros para la jubilación.

En este sistema, cada persona tiene una cuenta de pensiones individual que se va acumulando a lo largo del tiempo, en función de las contribuciones realizadas y los rendimientos obtenidos por las inversiones realizadas por el fondo de pensiones. Al llegar a la edad de jubilación, el individuo puede retirar los fondos acumulados y utilizarlos para financiar su jubilación.

En 1939 se transformó el Retiro Obrero Obligatorio en el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), pasando de un sistema de capitalización a un sistema de reparto como define el artículo 79 de la <sup>2</sup> Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963. El sistema financiero será de reparto y su cuota revisable periódicamente. “Se constituirán los correspondientes fondos de nivelación mediante la acumulación financiera de las diferencias anuales entre la cuota media y la natural prevista.

En los casos en que la naturaleza de las prestaciones así lo requiera, se constituirán, asimismo, fondos de garantía para suplir posibles déficits de cotización o excesos anormales de siniestralidad.

Para los regímenes de desempleo y accidentes de trabajo se adoptarán los sistemas de financiación que sus características exijan.”

Este sistema se diferencia del sistema de capitalización, en que las contribuciones de los trabajadores se utilizan para pagar las pensiones de los jubilados actuales. En un sistema de capitalización, los fondos acumulados en la cuenta de cada trabajador se utilizan exclusivamente para financiar su propia pensión de jubilación.

RUESGA (2012) “El objetivo principal de esta Ley era, en efecto, la implantación de un modelo unitario e íntegro de protección social, con una base financiera de reparto, gestión pública, sin ánimo de lucro y con participación del Estado en la financiación.”

Posteriormente se en marcha dos leyes, Ley General de la Seguridad Social de 1966 y la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la acción protectora de 1972.

---

<sup>2</sup> BOE-A-1963-22667 Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social.

Esta etapa fue complicada pues se intentaron corregir los problemas financieros existentes,<sup>3</sup> uno de los principales problemas de la evolución de la financiación de la Seguridad Social española vendrá dado por la relación, y la distorsión, entre salario real y salario de cotización. Por otra parte RUESGA<sup>4</sup> (2012) dice que “no se pudo alcanzar la eficacia perseguida, ya que las prestaciones reconocidas eran de cuantía insuficiente, por lo que el poder adquisitivo fue deteriorándose rápidamente, por el lado de las prestaciones y, por la vertiente de los ingresos, no tener las cotizaciones sociales, que se fueron configurando en la partida fundamental para la financiación del esquema de la Seguridad Social, una relación directa en muchos casos con los salarios reales de los trabajadores, al estar ausentes de revalorizaciones periódicas.”

En consecuencia, a todo ello, se intentó solucionar estos problemas financieros, así lo expone el artículo 5 de la Ley 24/1972, de 21 de junio, de Financiación y Perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social.<sup>5</sup> “Las pensiones reconocidas por jubilación, incapacidad permanente o muerte y supervivencia, cualquiera que sea la contingencia que las haya determinado, serán revalorizadas periódicamente por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de trabajo, teniendo en cuenta, entre otros factores indicativos, la elevación del nivel medio de los salarios, el índice del coste de la vida y la evolución general de la economía, así como las posibilidades económicas del sistema de la Seguridad Social.”

En 1974 se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, refundió entre otras leyes la Ley General de la Seguridad Social de 1966 y la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social de 1972. De acuerdo con el artículo 51 de la citada ley: “Los recursos para la financiación de la Seguridad Social estarán constituidos por las aportaciones progresivas del Estado, que se consignarán con carácter permanente en sus Presupuestos Generales, y las que se acuerden para atenciones especiales o resulten precisas por exigencias de la coyuntura y

---

<sup>3</sup> INSS. El sistema español de Seguridad Social de Seguridad Social. Modelo Actual y Antecedentes.

<sup>4</sup> Ruesga, S. M, Carbajo, D. Peragón, L. Da Silva, J. Pérez, M (2012) . Hacia un nuevo modelo de financiación de la seguridad social en España.

<sup>5</sup> BOE-A-1972-907 Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social.

las cotizaciones de las personas obligadas, los frutos, rentas e intereses y cualquier otro producto sus recursos patrimoniales y cualesquiera otros ingresos.”<sup>6</sup>

Con la implantación de la democracia en España, y en consecuencia la aprobación de la Constitución española en 1978 posibilitó el inicio de una serie de reformas en las distintas áreas que configuran la Seguridad Social.

Los artículos 41 y 50 de la CE, fijan la necesidad de tener un sistema público de pensiones para garantizar prestaciones sociales mínimas para la ciudadanía.

“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garanticen la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”

“Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”.<sup>7</sup>

En consecuencia, con este precepto se aprobó la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, a todos los ciudadanos, aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones del nivel contributivo, por la realización de actividades profesionales. Se trata, en definitiva, de la universalización de tales prestaciones<sup>8</sup>.

La década de los 80, fue una época económica difícil para España. En ese momento estaba teniendo lugar la transición política de España a la democracia, después de la dictadura de Franco.

En el ámbito internacional, se estaba dando una crisis económica. Las consecuencias fueron el aumento de la inflación y el déficit comercial se agravó.

---

<sup>6</sup> BOE-A-1974-1165 Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

<sup>7</sup> BOE-A-1978-31229 Constitución Española.

<sup>8</sup> BOE-A-1990-30939 Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas

Esto llevó a una recesión económica en España, con una caída del PIB, el aumento del desempleo y la disminución de la inversión extranjera.

Esto afectó negativamente, por lo que era necesario realizar reformas en la Seguridad Social, mediante un proceso gradual que, partiendo del nivel de protección social alcanzado, corrija las desviaciones y desequilibrios que están poniendo en peligro su mantenimiento y sirva de base sólida para la culminación del proceso en un sistema protector más justo, eficaz y completo.

Las medidas que se aprueban en la Ley de 1985 de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, con el fin de alcanzar los siguientes objetivos:

- Reforzamiento del carácter profesional, contributivo y proporcional de las pensiones de jubilación e invalidez;
- Correlativa mejora de la protección no contributiva
- Mejora de la eficacia protectora por la reordenación de recursos, y racionalización de la estructura del Sistema.

Además, la Ley introduce la garantía de que las pensiones serán actualizadas cada año según la evolución del Índice de Precios al Consumo, facilita el derecho a causar pensión al suprimir el requisito de estar en alta en el momento del hecho causante; al mismo tiempo, el incremento del período de carencia y la modificación del cómputo de la base reguladora supone una garantía de que se tiene en cuenta realmente la vida laboral del trabajador y , por último refuerza el carácter redistributivo del Sistema, reordenando las prestaciones familiares mediante la concentración de la ayuda en las familias con menores ingresos o mayor desprotección, pudiendo ésta ir destinada a desempleados subsidiarios, pensionistas y trabajadores en activo con bajas rentas.

La revisión conjunta de otras manifestaciones protectoras inicia la transición hacia un nuevo modelo universalista y unitario de protección social en orden al cumplimiento de los mandatos constitucionales, disponiendo un incremento

adicional en la cuantía de las pensiones asistenciales para personas sin recursos.<sup>9</sup>

El Pacto de Toledo, fue firmado por el Pleno del Congreso de los Diputados, el 6 de abril de 1995.

El Pacto se basa en 15 recomendaciones con el objetivo de excluir de la lucha partidista al sistema de protección social y garantizar la perdurabilidad de las reformas que aseguren la sostenibilidad de las pensiones públicas<sup>10</sup>, así como un sistema público de pensiones español, justo, equilibrado y solidario, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución española.

“A través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, se inicia una reforma en la financiación que tiene una incidencia significativa en la evolución del sistema de pensiones, al conectar la financiación con la naturaleza de la protección, que tiene su plasmación legal en la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.”<sup>11</sup>

Con la aprobación de esta ley, se produce la separación de la financiación de las pensiones, adecuando las fuentes de financiación a la naturaleza de las pensiones, las prestaciones no contributivas pasaran a ser financiadas por el Estado, y las de carácter contributivo se financian a partir de las cotizaciones de las empresas y trabajadores.

Asimismo, se amplió el período de determinación de la base reguladora de la pensión de jubilación, pasando de 8 a 15 años para el cálculo de la pensión y estimula la revalorización de las pensiones en función del Índice de Precios de Consumo.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> BOE-A-1985-16119 Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social.

<sup>10</sup> Portillo, J. (2018, mayo 21). ¿Cuáles son las recomendaciones del Pacto de Toledo? Ediciones EL PAÍS S.L.

<sup>11</sup> El sistema español de Seguridad Social . Antecedentes y modelo actual. INSS, Madrid, 2008

<sup>12</sup> BOE-A-1997-15810 Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social.

Tras la aprobación del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1995, se determinó en los artículos 86 y 87 la delimitación de los recursos y el sistema financiero de la Seguridad Social.

Los desequilibrios del sistema de la Seguridad Social eran evidentes, por eso la legislación previó, el Fondo de Estabilización, que tendrá por finalidad atender las necesidades originadas por desviaciones entre ingresos y gastos.<sup>13</sup>

“El Fondo se concebía como un mecanismo para atender necesidades contables derivadas de las diferencias entre lo previsto en los presupuestos y los gastos, pero no para futuras necesidades derivadas de los ciclos económicos negativos.”(LOPEZ-GANDIA 2008).<sup>14</sup>

Otra de las 15 recomendaciones del Pacto de Toledo fue la constitución de un Fondo de Reserva, con el objetivo principal de constituir reservas que permitieran atenuar los efectos de los ciclos económicos depresivos y, por tanto, garantizar el equilibrio financiero del sistema público de pensiones.<sup>15</sup>

### 3. FONDO DE RESERVA

En la Tesorería General de la Seguridad Social se constituirá un Fondo de Reserva de la Seguridad Social con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema de la Seguridad Social en materia de prestaciones contributivas, en la forma y demás condiciones que determine la ley reguladora del mismo.<sup>16</sup>

El Fondo de Reserva se dota a través de las siguientes fuentes:

- “Los excedentes de ingresos que financian las prestaciones de carácter contributivo y demás gastos necesarios para su gestión, que, en su caso, resulten de la consignación presupuestaria de cada ejercicio o de la

---

<sup>13</sup> BOE-A-1994-14960 Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

<sup>14</sup> Gandía, J. L. (2008). El Fondo de Reserva de la Seguridad Social. temas laborales 94/2008 - número especial revista andaluza de trabajo y bienestar social Consejería de Empleo 2008 Monográfico sobre reformas en materia de Seguridad Social In memoriam Juan Rivero Lamas, págs. 179–202.

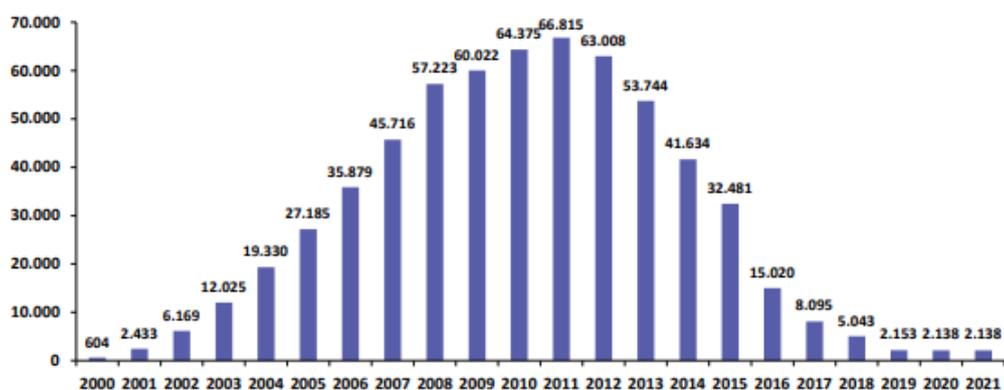
<sup>15</sup> Gallego Losada, R. (2014). Un análisis crítico del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 47–84.

<sup>16</sup> Artículo 91 apdo. 1 BOE-A-1994-14960 Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

liquidación presupuestaria del mismo, siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema de Seguridad Social lo permitan.

- El exceso de excedentes derivado de la gestión por parte de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social de la prestación de incapacidad temporal por contingencias comunes.
- Los rendimientos de cualquier naturaleza que generen la cuenta del Fondo de Reserva y los activos financieros en que se hayan materializado las dotaciones del Fondo de Reserva se integrarán automáticamente en las dotaciones del fondo.”<sup>17</sup>

### Evolución general del Fondo de Reserva (M€) (A precio total de adquisición)



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones<sup>18</sup>

La aprobación la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social y la separación de las fuentes de financiación supuso la primera aportación a la Seguridad Social, desde ese año el Sistema

<sup>17</sup> BOE-A-2003-18089 Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

<sup>18</sup> Instituto Nacional de Seguridad Social (2021). Informe a las Cortes Generales. Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Evolución, actuaciones del año 2021 y situación a 31 de diciembre de 2021.

generó superávits continuos que sirvieron para llenar el Fondo de Reserva hasta los 66.800 millones que llegó a acumular en el año 2011.<sup>19</sup>

Uno de los fenómenos que supuso el superávit, fue la afiliación de extranjeros a la Seguridad Social, que paso de 338.000 individuos en el año 2000 a 2.145.900 en el año 2008. El incremento de cotizantes, no previsto, permitió una dotación importante y rápida del Fondo de Reserva.<sup>20</sup>

En el año 2008 se desencadenó una crisis que supuso un desajuste entre los ingresos y los gastos de la Seguridad Social. Por la vía de los ingresos, se produjo una caída de las cotizaciones por el aumento del desempleo y el descenso de los salarios. “Por la vía de los gastos, comenzó a aumentar el número de pensiones y la cuantía de estas, debido tanto al hecho de que las cohortes poblacionales de nuevos jubilados son más numerosas que en el pasado, y además han tenido carreras laborales largas y con cotizaciones superiores a las generaciones anteriores, lo que aumenta la cuantía de la pensión que reciben” (CANFRANC 2019).<sup>21</sup>

A partir del 2012 se comenzaron a hacer disposiciones del Fondo con el fin de cubrir déficits de otras partidas. El Gobierno comenzó a recurrir a los ahorros de la hucha para pagar las pensiones. Y no solo la crisis supuso un punto de inflexión, también el elevado gasto que supone financiar las jubilaciones de un país tan envejecido.

Por ejemplo, el gobierno de Zapatero, utilizó el superávit del Fondo de Reserva para pagar las prestaciones por desempleo, partida que debe financiarse con cargo a los Presupuestos y no a las cotizaciones.

Por otra parte, el Gobierno de Mariano Rajoy, además de pagar las pensiones, el Gobierno ha utilizado una parte de los recursos del sistema para financiar políticas activas de empleo, que también tienen que sufragarse con cargo a los Presupuestos (algo que también hizo Zapatero, aunque en menor cuantía).<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Jorrín, J. G. (2017, diciembre 9). 20 años de la hucha de las pensiones: de 60.000 millones de pesetas a tener deuda. El Confidencial.

<sup>20</sup> Rosón, C. A. G. (2016). El Fondo de Reserva de la Seguridad Social. *Foro de Seguridad Social nº 26, 2016*, págs. 42–51.

<sup>21</sup> Canfranc, M. R. (2019, octubre 31). Hucha de las pensiones: qué pasará cuando se acabe. BBVA.

<sup>22</sup> Jorrín, J. G. (2017, diciembre 9). 20 años de la hucha de las pensiones: de 60.000 millones de pesetas a tener deuda. El Confidencial.

(BAREA 2012), considera que “el Gobierno acudió muy pronto al fondo de reserva de la Seguridad Social, pues señaló que se hizo una mala previsión del gasto en prestaciones de la Seguridad Social.”<sup>23</sup>

Era un hecho que se estaba produciendo un descenso de la “hucha de las pensiones” y que era necesario tomar medidas al respecto por ello se aprobó el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

La necesidad de establecer, durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014 unas condiciones excepcionales para la disposición del Fondo, dejando sin efecto durante los mencionados ejercicios la limitación del tres por ciento de la suma de los conceptos previstos en el artículo 4 de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, para poder frente a las nuevas necesidades, derivadas de la situación económica, quedó “plenamente justificada la extraordinaria y urgente necesidad de la situación, por el que se fija un nuevo límite en la disposición de activos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y se autoriza durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014 la disposición del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, a medida que surjan las necesidades, hasta un importe máximo equivalente al déficit presupuestario de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.”<sup>24</sup>

Uno de los descensos más grande de la “hucha de las pensiones” se produjo en 2016, pasando de 32.481 millones de euros en 2015 a 15.020 millones de euros en 2016.

En los Presupuestos de 2017 y 2018 el Ministerio de Hacienda prestó dinero a la Seguridad Social, para hacer frente al desajuste entre ingresos y gastos.

En 2019 en el fondo quedaban 2.153 millones de euros, utilizados para hacer frente a las pagas extras de verano y navidad. Gracias al préstamo de 2017 por el Ministerio de Hacienda, el Fondo de Reserva pudo mantenerse.

En los años 2020 y 2021 el importe es idéntico, si es cierto que la necesidad de financiación externa era mayor debido a la Covid-19.

---

<sup>23</sup> ServiMedia. (2012, octubre 3). Barea advierte de que el gobierno acude muy pronto al fondo de reserva de la seguridad social. *elEconomista*.

<sup>24</sup> BOE-A-2012-14695 Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social.

La conclusión a la que podemos llegar con el Fondo de Reserva es que se ha utilizado para ir pagando el déficit que ha habido en el sistema desde 2011 y se ha utilizado mientras ha habido fondos suficientes y se ha dejado una cantidad casi testimonial para no quedara a cero, cuando el fondo casi estaba acabado es cuando se han utilizado préstamos y transferencias del Estado ( DEVESA 2021).<sup>25</sup>

(CARBÓ 2021) valora “el desgaste que se ha producido en el Fondo de Reserva da respuesta al envejecimiento de la población y a cambios importantes en el mercado de trabajo que requerían un cambio en el sistema, incluso, una cierta austeridad en las pensiones.”

Por otra parte, (NÚÑEZ 2021), señala que el problema principal es “no haber encontrado en todos estos años una solución para el déficit estructural de nuestro sistema de pensiones”, que el “contexto ha estado afectado por el aumento de la esperanza de vida, la disminución de las cotizaciones de los trabajadores en activo, por la reducción de los salarios durante la crisis, la disminución del número de cotizantes o el incremento de la pensión media de los jubilados.”

“En la práctica, hace tiempo que el Fondo está agotado y solo se mantiene por guardar esa apariencia, cubriéndose las necesidades con préstamos del Estado”, apuntaba ( ZUBIRI 2021).

En el año 2023, el Ministro de Seguridad Social, José Luis Escrivá señala que “el Fondo de Reserva acumulara 130.000 millones de euros en 2040 por duplicar la sobrecotización del Mecanismo de Equidad Intergeneracional.”<sup>26</sup>

## 4. REFORMAS DE 2011 Y 2013 DEL SISTEMA DE PENSIONES DE JUBILACIÓN ESPAÑOL

Ante este contexto fueron aprobadas dos reformas que tuvieron lugar en 2011 y 2013. En 2011 se destacaron dos elementos cruciales : el aumento del número

---

<sup>25</sup> Cadenas, J. F. (2021, noviembre 8). Así funciona la “hucha de las pensiones”: de colchón para las jubilaciones a financiación vía presupuestos. Newtral.

<sup>26</sup> Cortés, R. P. (2023, marzo 16). El Fondo de Reserva acumulará 130.000 millones en 2040 por duplicar la sobrecotización del MEI. Ediciones EL PAÍS S.L.

de años tomados en cuenta para calcular la pensión, y el incremento en la edad de jubilación. Este segundo cambio fue relevante para España porque no se había modificado la edad de jubilación desde el año 1919.<sup>27</sup>

La Ley 27/11, de 1 de agosto, ley sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de seguridad social. En la misma ley justifica el motivo de su aprobación.<sup>28</sup>

“El sistema de Seguridad Social tiene que seguir haciendo frente a importantes desafíos, afrontando a largo plazo las exigencias derivadas, entre otras, de las tendencias de evolución demográfica, a fin de garantizar la sostenibilidad financiera de aquél.”

La demografía no era el único motivo de esta reforma también era “necesario reforzar la contributividad del sistema estableciendo una relación más adecuada entre el esfuerzo realizado en cotizaciones a lo largo de la vida laboral y las prestaciones contributivas a percibir.”

En comparación con otros países de la Unión Europea, esta problemática “en España, los efectos de la situación descrita son mayores debido precisamente al rápido incremento de la población de edad y de su esperanza de vida, así como por las dificultades existentes en la legislación de nuestro país para hacer frente a esos retos, que se han visto acentuados por la situación económica global, y que motivan la conveniencia de incorporar las correspondientes modificaciones en nuestro sistema.”

En esta reforma se aprobó el aumento de la edad de jubilación de manera paulatina desde los 65 años hasta los 67 años, finalizando en 2027. Aunque se sigue permitiendo la jubilación a los 65 años cuando se acrediten 38 años y 6 meses de cotización, también se modificó el sistema de cálculo de la pensión de jubilación, que pasa a ser 25 años, el período de determinación de la base

---

<sup>27</sup> Ignacio Conde-Ruiz, J., & González, C. I. *Challenges for spanish pensions in the early 21 st Century*. Cesifo.org.

<sup>28</sup> BOE-A-2011-13242 Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

reguladora. Además, el artículo 8 anunció la introducción del Factor de Sostenibilidad.

“El incremento de la edad legal de jubilación puede estar justificado por el incremento de la esperanza de vida, el retraso en la entrada en el mundo laboral, las menores necesidades físicas requeridas por la mayoría de los trabajos en la actualidad y la mejora de las condiciones físicas en edades más avanzadas. Así, cualquier medida adicional que desincentive la jubilación anticipada y permita la ampliación de la vida laboral por encima de los 67 años, en continuación de algunas de las medidas ya adoptadas en los últimos años, tendría efectos positivos sobre la sostenibilidad financiera, disminuyendo la necesidad de recortes sustanciales en la tasa de sustitución de las pensiones de jubilación.”<sup>29</sup>

Por otro lado, el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, revisó, entre otras, las condiciones de acceso a la jubilación parcial y anticipada, vinculando dicho acceso al incremento de la edad legal de jubilación.<sup>30</sup>

### a) Factor de sostenibilidad

En 2013 se publica la Ley 23/2013 reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. Los dos elementos clave de la ley son el factor de revalorización y el factor de sostenibilidad, el cual ya había sido implantado por algunos países de la Unión Europea.<sup>31</sup>

“El factor de sostenibilidad consiste en añadir un nuevo parámetro a la fórmula del cálculo de la cuantía de la prestación. Esta fórmula ya tenía en cuenta: la

---

<sup>29</sup> Pablo Hernández de Cos, J. F. J. y R. R. (2017). El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma. *Banco de España*.

<sup>30</sup>Ramos, R. (2014).El nuevo factor de revalorización y de sostenibilidad del sistema de pensiones español. *Banco de España. Boletín Económico, julio-agosto* .

<sup>31</sup> BOE-A-2013-13617 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.

edad de retiro, el número de años cotizados, las cotizaciones aportadas...; lo que se propone ahora es introducir la esperanza de vida del pensionista. De manera que a medida que crezca la media de la esperanza de vida, disminuirá la cantidad mensual percibida para poner sostener a largo plazo la prestación”<sup>32</sup>

El factor de sostenibilidad, a diferencia del resto de medidas, es un mecanismo automático. Esto supone que, en teoría, debe quedar libre del riesgo político: la revisión de los parámetros cada 5 años pasaría a ser una cuestión técnica, sin necesidad de alcanzar ningún acuerdo político o social. De esta manera, España se suma a la corriente de reformas de los sistemas de pensiones de la UE que han introducido mecanismos automáticos similares que vinculan algún parámetro del sistema de pensiones a la evolución demográfica.<sup>33</sup>

El artículo 7 de la Ley 23/2013 reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social establece que “las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán incrementadas al comienzo de cada año en función del índice de revalorización previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.”

Como apunta DOMENECH (2018) “un sistema de pensiones de reparto solo puede pagar pensiones en función de los ingresos que percibe.”<sup>34</sup>

El factor de revalorización viene a sustituir el índice de referencia que se usaba desde 1997 buscando la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Con la implantación de este factor, las pensiones ya no se revalorizarían según el Índice de Precios al Consumo.<sup>35</sup>

Asimismo, la disposición final quinta de la citada ley señala que “el factor de sostenibilidad se aplicará a las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social que se causen a partir del 1 de enero de 2019.”<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup>Peralbo, C. (2022). Estudio sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones español. *RA&DEM*, vol 6, 66–88.

<sup>33</sup> Carpio Devesa, J.E. Carpio Devesa, M. Meneu Gaya, R. Nagore García, A. Domínguez Fabian, I. Encinas Goenechea, B. (2012). *El factor de sostenibilidad en el sistema de pensiones español: regulaciones alternativas y efectos sobre los jubilados*.

<sup>34</sup> López-Casanovas, G. Álvarez, N. Conde-Ruiz, J.I. Doménech, R. Gómez, V. González Calvet, J. Guillen, M. Jiménez, S. Ortega, G. Zubiri, I. (2018). *Las pensiones en España*. Consejo General de Economistas de España.

<sup>35</sup> Peralbo, C. (2022). Estudio sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones español. *RA&DEM*, vol 6, 66–88.

<sup>36</sup> BOE-A-2013-13617 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.

El factor se compone, en primer lugar, de un Factor de Equidad Intergeneracional (FEI) que busca que las condiciones de las pensiones sean iguales para todos los jubilados, con independencia de la cohorte demográfica a la que pertenezcan, es decir que los jubilados percibieran a igual contribución durante la etapa como cotizantes, el mismo importe vía pensión pública de jubilación como jubilados.<sup>37</sup> En segundo lugar, consta de un Factor de Revalorización Anual (FRA) que, al proceso, digamos, natural de evolución de la pensión media, une una corrección basada en la relación entre ingresos y gastos del sistema de pensiones<sup>38</sup>

La intención de la introducción del factor de sostenibilidad para el cálculo de las pensiones era paliar las consecuencias en el gasto de Seguridad social que se producirá, presumiblemente, con la llegada de pensionistas procedentes del “baby boom” (esto es, los nacidos entre 1955 a 1960) y que derivará en un desequilibrio en la relación entre pensionistas y cotizantes y ello unido al incremento de la esperanza de vida.<sup>39</sup>

La intención de aplicar el factor de sostenibilidad al cálculo de las pensiones de jubilación, el 1 de enero de 2019, no se llevó a cabo debido a lo recogido en la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, que dispuso lo siguiente: “La aplicación del factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 del Texto refundido se llevará a cabo una vez que, en el seno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, se alcance un acuerdo acerca de la aplicación de las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema. No obstante, y en todo caso, su entrada en vigor se producirá en una fecha no posterior al 1 de enero de 2023.”<sup>40</sup>

Las opiniones sobre el factor de sostenibilidad eran diversas, hay quienes opinaban que la introducción de este mecanismo hubiera sido más adecuada si se hubieran adelantado al año 2012 su entrada en vigor ya que, al recaer sobre

---

<sup>37</sup> BBVA. Pensaba jubilarme en 2021: ¿me beneficia que haya suspendido la aplicación del factor de sostenibilidad? BBVA Mi jubilación.

<sup>38</sup> Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones. (2013)

<sup>39</sup> Pérez Alonso, M. (2018). *Reajustes en el sistema de seguridad social español para su sostenibilidad*. Rev. Bol. de Derecho N° 25, enero 2018, ISSN: 2070-8157, pp. 662-679.

<sup>40</sup> BOE-A-2018-9268 Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

los pensionistas existentes, no supondría un doble ajuste sobre los nuevos jubilados, al estar estos afectados por el periodo transitorio de aumento de la edad de jubilación y de los años cotizados para obtener el 100% de la pensión.<sup>41</sup>

Por otro lado, RAMOS (2014) expone que “se dotaba al sistema con mecanismos automáticos de ajuste para absorber la materialización de riesgos tanto económicos como demográficos derivados, por ejemplo, del incremento del número de pensiones, asociado al envejecimiento de la población. También, se adelantaba a las generaciones siguientes parte del coste asociado a las presiones demográficas, explicitándose la necesidad de vincular las prestaciones del sistema contributivo con los recursos disponibles en cada momento.”

Añade también que según “ la Actualización del Programa de Estabilidad 2014-2017, presentado por el Gobierno español , incluye una estimación de un ahorro de 3,4 puntos porcentuales del PIB en el gasto en pensiones en el año 2050 respecto al escenario sin reforma”.<sup>42</sup>

Sin embargo, a partir del Real Decreto ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo el índice de revalorización se encontró supeditada.<sup>43</sup>

Pero lo cierto es que tras la aprobación de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, una de las medidas que se ha establecido es la derogación del Factor de Sostenibilidad.

Pero ¿Por qué no ha llegado a ser aplicado el factor de sostenibilidad?

---

<sup>41</sup> Carpio Devesa, J.E. Carpio Devesa, M. Meneu Gaya, R. Nagore García, A. Domínguez Fabian, I. Encinas Goenechea, B. (2012). *El factor de sostenibilidad en el sistema de pensiones español: regulaciones alternativas y efectos sobre los jubilados*.

<sup>42</sup> Ramos, R. (2014). El nuevo factor de revalorización y de sostenibilidad del sistema de pensiones español. *Banco de España. Boletín Económico, julio-agosto* .

<sup>43</sup> Peralbo, C. (2022). Estudio sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones español. *RA&DEM, vol 6*, 66–88.

En este caso, podría decirse que debido a ciertos factores como:

- La desigualdad intergeneracional: el factor de sostenibilidad puede provocar la reducción de las pensiones que afecte principalmente a los trabajadores más jóvenes que tras la reforma del año 2011, tendrían que cotizar más años, para recibir una pensión similar a la que reciban los jubilados de generaciones anteriores.
- Problemas de financiación: El factor de sostenibilidad se basa en el equilibrio de la recaudación de cotizaciones y el gasto en pensiones. Sin embargo, en España, la recaudación de cotizaciones es menor debido a las diferentes crisis económicas y los periodos donde la tasa de paro era elevada, todo ello ha dificultado el equilibrio financiero del sistema de pensiones. Por ejemplo, con la crisis del 2008 cambió radicalmente las cosas porque la Seguridad Social entró en déficit. “Con la crisis económica se perdieron muchos empleos y, por extensión, cotizantes a la Seguridad Social. Entre 2008 y 2013 se perdieron el 15 % de los cotizantes y casi el 10% de las cotizaciones. Al mismo tiempo, el gasto en pensiones aumentó en casi un 30%.”<sup>44</sup>
- Limitaciones a la hora de hacer el cálculo: El factor de sostenibilidad se basa en una serie de parámetros que pueden ser imprecisos o incorrecto. Solo tiene en cuenta “la esperanza de vida el cual es tan sólo una de las que intervienen en el cambio demográfico, por lo que su utilización en exclusiva ni resuelve los problemas del envejecimiento poblacional ni es, desde luego, el único factor causante del mismo” y no otros factores como puede ser el haber estado un periodo amplio de tiempo en situación de desempleo, evolución de los salarios, largas carreras de cotización o retraso notable en la edad de acceso a la jubilación...<sup>45</sup>
- Envejecimiento de la población: España es uno de los países más envejecidos de Europa, lo que haría que el factor de sostenibilidad

---

<sup>44</sup> Zubiri, I. (2016). Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma. *Papeles de economía española*, n.º 147, 2016. ISSN: 0210-9107. «Gasto público en España: presente y futuro».

<sup>45</sup> Ramos Quintana, M. I. (2014). El factor de sostenibilidad del sistema de pensiones en España: Análisis crítico. *Anales de la Facultad de Derecho*, 31; octubre 2014, pp. 9-28; ISSN: 0075-773X.

afectaría negativamente en un futuro a la población de edad avanzada (su cuantía se vería reducida). La introducción del "factor de sostenibilidad" supondrá reducir entre el 37% y el 60% el importe de las prestaciones. Así pues, su capacidad adquisitiva real se verá reducida casi a la mitad entre 2012 y 2050.<sup>46</sup>

Las reformas llevadas a cabo en 2011 y 2013 en el sistema de pensiones, se formularon para intentar hacer más sostenible la situación, pues estaban encaminadas a recortar el coste de las pensiones para el sistema.<sup>47</sup>

## b) Revalorización y sostenibilidad de las pensiones de jubilación

Se modificó por el Real Decreto-ley 1/2020 por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social, en virtud del cual la revalorización volvió a realizarse con arreglo al Índice de los Precios al Consumo (IPC).<sup>48</sup> “Las pensiones de Seguridad Social se revalorizarán en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, al comienzo de cada año en el porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del Índice de Precios al Consumo de los doce meses previos a diciembre del año anterior.”<sup>49</sup>

Favorecía notablemente a los pensionistas: las pensiones no se actualizarían según la fórmula vigente desde 2014, el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP), sino directamente en línea con el IPC. Así, el pasado año los pensionistas vieron sus pensiones incrementadas un 1,6% en lugar del 0,25% que hubiesen aumentado de haberse mantenido el IRP. Este cambio en la fórmula de revalorización de las pensiones atiende a acuerdos políticos

---

<sup>46</sup> Llamas, M. (2013, mayo 22). Las pensiones públicas condenarán a la “pobreza” a los futuros jubilados. Libre Mercado.

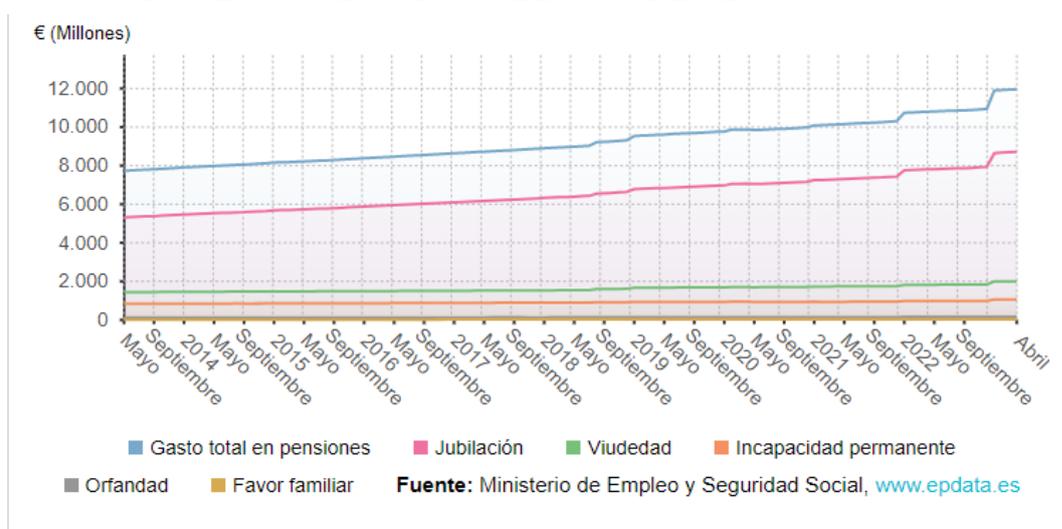
<sup>47</sup> Asesores, A. (2018, agosto 9). El problema con las pensiones no es exclusivo de España. Cinco Días.

<sup>48</sup> Peralbo, C. (2022). Estudio sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones español. *RA&DEM*, vol 6, 66–88.

<sup>49</sup> BOE-A-2021-21652 Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

alcanzados en el marco de la negociación de los Presupuestos Generales del Estado para 2018 <sup>50</sup>: “En el año 2018, las pensiones contributivas abonadas por el sistema de la Seguridad Social, así como las pensiones de Clases Pasivas del Estado se incrementarán en un 1,35 % adicional a lo previsto en el artículo 35 de esta Ley”<sup>51</sup>. La sostenibilidad de las jubilaciones son una de las grandes preocupaciones que se tienen de cara al futuro.<sup>52</sup>

## GASTO EN PENSIONES SEGÚN EL TIPO DE PENSIÓN



El gasto en las pensiones de jubilación supone 8.710,956 millones de euros, teniendo en cuenta que el gasto total de pensiones es de 11.962,664 millones de euros, por lo tanto, la pensión de jubilación supone un 72,5 % del gasto mensual en los distintos tipos de pensiones.

<sup>50</sup> BBVA. La subida de pensiones de 2019: así se han revalorizado. BBVA Mi jubilación.

<sup>51</sup> BOE-A-2018-9268 Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

<sup>52</sup> Moneo, S. El problema de las pensiones: 7 de cada 10 españoles no pueden ahorrar para su jubilación. (2023, enero 31). COPE.es.

## INGRESOS Y GASTOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES (2008-2025)

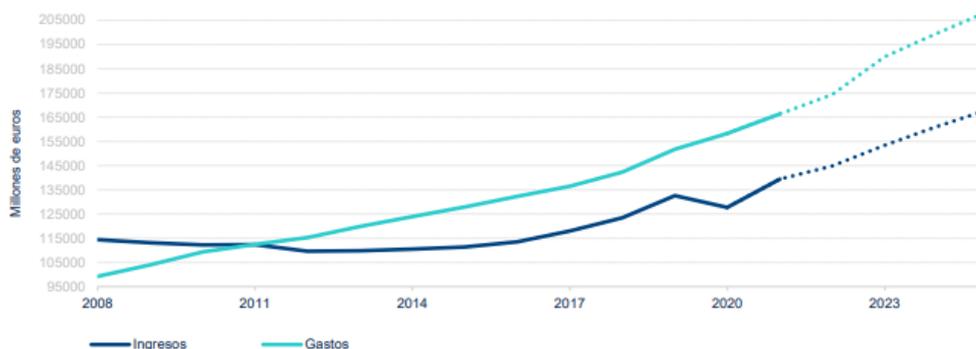


Gráfico extraído del documento: Análisis Regional España / Pensiones Déficit de pensiones y Programa de Estabilidad<sup>53</sup>

Como apreciamos en el anterior gráfico, comparando los ingresos y gastos en el sistema público de pensiones, existe un déficit, lo relevante es conocer cuáles son las causas que están detrás de ese desequilibrio y su impacto futuro en nuestras pensiones, ya que hay que valorar si son un problema persistente en el tiempo (estructural) o del momento actual (coyuntural). Las causas principales del déficit son de dos tipos:

- Causas Estructurales: Evolución demográfica
- Causas Coyunturales: Crisis económica <sup>54</sup>

El aumento de la longevidad y el progresivo envejecimiento de la población son tendencias comunes a la mayoría de los países desarrollados. Sin embargo, España es uno de los países donde el crecimiento del peso de la población en edad de jubilación se producirá con mayor intensidad.

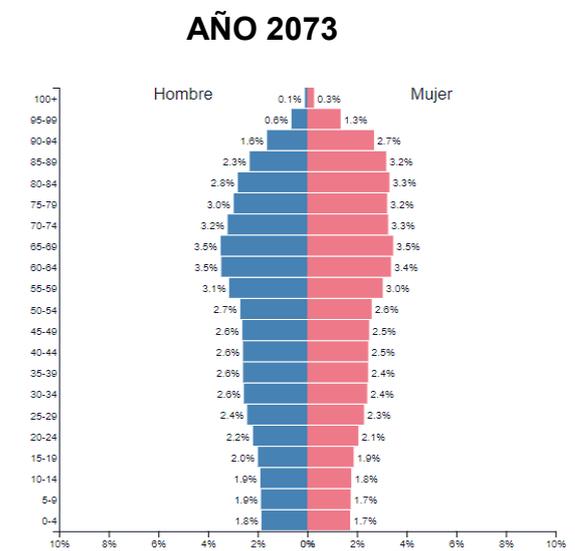
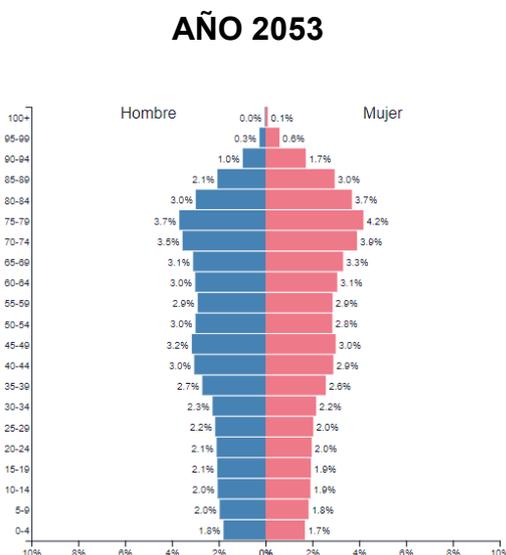
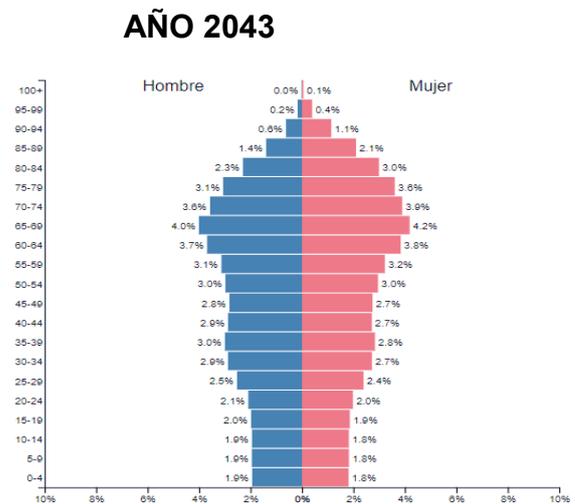
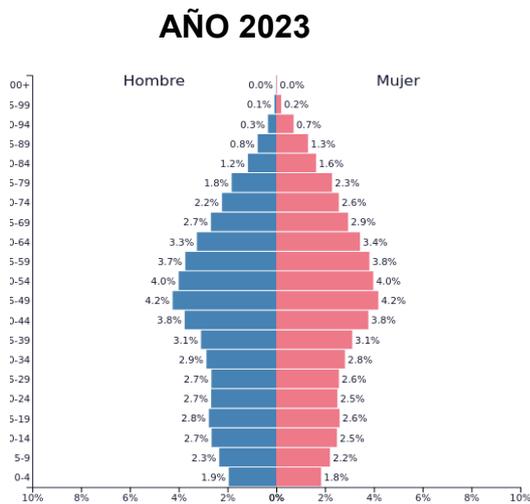
El gasto en pensiones es mayor cuando el grupo de edad correspondiente es más numeroso en relación con la población en edad de trabajar (es decir, cuando aumenta la tasa de dependencia). El aumento del gasto en pensiones se debe en mayor medida al crecimiento del número y cuantía media de las prestaciones contributivas por jubilación que al del resto de los componentes del sistema público de pensiones. Además hay que tener en cuenta que en 2050, las cuentas

<sup>53</sup> Enrique Devesa, Domenéch. R, Meneu.R. (2022). Análisis Regional España / Pensiones Déficit de pensiones y Programa de Estabilidad. *BBVA Research* .

<sup>54</sup> Departamento especialista de pensiones. (2016, octubre 19). *Los problemas y el futuro de las pensiones en España (gráfico)*. Blog Oficial de Bankinter.

públicas afrontarán su mayor pico de gasto porque hay una generación, la del baby boom, que es más numerosa de lo normal y engorda la pirámide.<sup>55</sup>

Pues si observamos la evolución de las siguientes pirámides, en España el envejecimiento se está acelerando ahora a un ritmo muy rápido , produciendo una fuerte presión sobre la sostenibilidad financiera <sup>56</sup>



Fuente: <http://bitly.ws/w3X>

<sup>55</sup> Arcos, J. M. (2022, marzo 28). Entender el problema de las pensiones en España a partir de la demografía. *elEconomista*.

<sup>56</sup> BBVA. Informe OCDE 2021 sobre las pensiones: el envejecimiento de la población en España puede afectar a la sostenibilidad del sistema. *BBVA Mi jubilación*.

Según los datos de EUROSTAT, se prevé que la media de la esperanza de vida en 2070 aumente hasta 91.4 años en las mujeres y 87.1 años en los hombres. Por otro lado, la tasa de dependencia también aumentaría en los años 2050 y 2060 ( 64.7% y 64.1% respectivamente) en 2070 volvería descender ligeramente hasta el 62.5%. Este suceso se debe, a que se habría completado la llegada a la edad de jubilación de la generación baby-boomer, además de los efectos de la Covid-19 que ha supuesto la jubilación anticipada de muchas personas. Las generaciones siguientes serían menores, debido al descenso que se fue produciendo en la tasa de fertilidad en las dos últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI.<sup>57</sup>

Por lo tanto, el gasto en pensiones se incrementaría, aumentaría hasta el 13% del PIB en 2050 para descender posteriormente hasta el 10,3% en 2070.

En cuanto a los ingresos, la principal fuente de financiación del Sistema de la Seguridad Social son las cotizaciones sociales (aproximadamente el 85 % del total de sus recursos) y, en menor medida, las transferencias del Estado para cubrir las pensiones no contributivas y los complementos a mínimos, que, desde 2013, ya se financian íntegramente con impuestos generales.<sup>58</sup>

Si es cierto que, en 2020, sufrimos una pandemia, la Covid-19 que supuso recortes en las aportaciones realizadas y en las cotizaciones, el elevado desempleo y la disminución del empleo, la menor actividad económica, el aumento de la jubilación anticipada o una mayor incidencia de la jubilación por incapacidad permanente, incidiendo gravemente en los fondos que, no obstante, ya han probado no ser suficientes para situaciones de extrema gravedad o duraderas en el tiempo.<sup>59</sup>

Una de las consecuencias inmediatas de la repentina y fuerte reducción de la actividad económica es la generalización de vacíos de cotización en la carrera laboral debido a desempleo. “Estos ceses de actividad pueden acabar siendo

---

<sup>57</sup> The Economic and Financial Affairs (ECOFIN) Council gave to the Economic Policy Committee (EPC). (2020). The 2021 Ageing Report Underlying Assumptions and Projection Methodologies: INSTITUTIONAL PAPER 142

<sup>58</sup> Pablo Hernández de Cos, J. F. J. y. R. R. (2017). El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma. *Banco de España*.

<sup>59</sup> Elices, M. M. (2020, abril 17). *Así afectará el Covid-19 al sistema de pensiones*. Ediciones EL PAÍS S.L

muy malos tanto para los derechos futuros de los trabajadores como para la sostenibilidad instantánea del sistema de pensiones”, señalan el Foro de Expertos del BBVA. Esta situación se agravaría si el desempleo se enquistara y afloran situaciones de paro de larga duración.<sup>60</sup>

El 27 de octubre de 2020, el Pleno del Congreso aprobó el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo emitido por la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. El Informe recoge 21 recomendaciones en defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones, que deben servir de base para las reformas que debe acometer el Gobierno.<sup>61</sup>

La modernización del sistema de pensiones, siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo que se sintetizan en tres principios fundamentales:<sup>62</sup>

- Garantizar la suficiencia de las pensiones.
- Reforzar la equidad y la solidaridad del sistema.
- Reforzar la sostenibilidad del sistema.

Quiero destacar la recomendación 1, consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero. “Esta puede que sea una de las recomendaciones más relevantes en lo que se refiere a la sostenibilidad financiera de la Seguridad Social, la garantía de sus recursos para pagar las pensiones presentes y futuras. El Pacto de Toledo emplaza a acabar con el déficit de la Seguridad Social antes de que termine 2023 e insiste en la necesidad de un ejercicio didáctico para explicar a la población que gran parte de este 'agujero' se debe a la asunción de determinados gastos “impropios”, que no deberían haber sido asumidos por las cotizaciones sociales.”<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> BBVA. Qué impacto tendrá la crisis del COVID 19 en el sistema de pensiones en España. Nota del Foro de Expertos BBVA.

<sup>61</sup> Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones. El Pleno del Congreso ratifica el informe del Pacto de Toledo. (2020). *La revista de la Seguridad Social*.

<sup>62</sup> Ministerio de Inclusión, S. S. y M. (2023). *Reforma de pensiones. Presentación a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo*.

<sup>63</sup> Noticias, A. 3. (2020, noviembre 19). 21 recomendaciones del Pacto de Toledo para la reforma de las pensiones. Antena 3 Noticias.

Por otra parte, la recomendación 2, mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones: La Ley 21/2021 fijó un nuevo marco estable de revalorización de las pensiones que ya en 2023 ha permitido revalorizar las pensiones de acuerdo con la inflación media anual registrada en el ejercicio anterior. Se garantiza así el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, algo especialmente relevante en escenarios de inflación elevada como el actual en el que los pensionistas hubieran visto muy mermada su capacidad adquisitiva con la legislación anterior.<sup>64</sup> Cualquier subida de las pensiones acordada por encima del IPC debería ser “sufragada con cargo a otros recursos financieros” ajenos a los de la Seguridad Social.<sup>65</sup>

“Las incertidumbres que derivan de la magnitud del reto demográfico provocado por la jubilación de la generación del *baby boom* y de la orientación fallida de la reforma de 2013; y recuperando la senda de la mejor tradición reformista en este ámbito que tiene como último hito la reforma consensuada de 2011.

En segundo término, esta renovada versión del Pacto de Toledo se alumbró en mitad de un contexto excepcional marcado por la pandemia derivada de la enfermedad ocasionada por el virus SARS-CoV-2 que, desde marzo de 2020, ha enfrentado a las instituciones de nuestro Estado de Bienestar a una exigencia sin precedente.”<sup>66</sup>

La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones introduce en la Disposición final cuarta, el nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional, pero no se aplicará hasta la aprobación de la Ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. La sustitución del Factor de Sostenibilidad por un nuevo Mecanismo

---

<sup>64</sup>Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones. Todas las claves de la reforma de las pensiones (2023) . La Revista de la Seguridad Social.

<sup>65</sup> Noticias, A. 3. (2020, noviembre 19). 21 recomendaciones del Pacto de Toledo para la reforma de las pensiones. Antena 3 Noticias.

<sup>66</sup> BOE-A-2021-21652 Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

de Equidad Intergeneracional (MEI), que ayudará a compensar el impacto de la derogación del Factor de Sostenibilidad. El MEI es un mecanismo contingente que operará mediante distintos componentes por el lado del gasto y de los ingresos.<sup>67</sup>

## 5. ÚLTIMA REFORMA ADOPTADA EN EL SISTEMA DE PENSIONES Y EL MECANISMO DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL

Los cambios más característicos emprendidos por la Ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, por una parte:

### a) Cambio en el tope máximo de las bases de cotización

La modificación del artículo 19 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

“El tope máximo establecido para las bases de cotización de la Seguridad Social de cada uno de sus regímenes se actualizará anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado en un porcentaje igual al que se establezca para la revalorización de las pensiones contributivas de acuerdo con el artículo 58.2.”

Además, a este incremento general se sumará, conforme a las previsiones contenidas en la nueva disposición transitoria trigésima octava de la LGSS (incluida por art. único. Treinta y ocho RDL), una cuantía fija anual de 1,2 puntos porcentuales desde el año 2024 hasta el 2050.<sup>68</sup>

“1. Desde el año 2024 hasta el año 2050, las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado aprobadas para ese período fijarán el tope máximo de las bases de cotización de los distintos regímenes de Seguridad de Social conforme a lo establecido en el artículo 19.3, si bien al porcentaje al que

---

<sup>67</sup>Administración General del Estado. *Actualización del programa de estabilidad 2022-2025*.

<sup>68</sup> ¿Qué reforma el RDL 2/2023?. Laboral-social.com.

se refiere dicho artículo se le sumará una cuantía fija anual de 1,2 puntos porcentuales.

2. Cada cinco años, el Gobierno evaluará, en el marco del diálogo social, el impacto de esta subida de la base máxima y remitirá un informe a la Comisión no Permanente de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo.”

Se incluye un artículo 19 bis en el que se establece una cuota adicional de solidaridad:

“El importe de las retribuciones a las que se refiere el artículo 147, que supere el importe de la base máxima de cotización establecida para las personas trabajadoras por cuenta ajena del sistema de la Seguridad Social a los que resulte de aplicación dicho artículo, quedará sujeto, en toda liquidación de cuotas, a una cotización adicional de solidaridad de acuerdo con los siguientes tramos:

La cuota de solidaridad será el resultado de aplicar un tipo del 5,5 por ciento a la parte de retribución comprendida entre la base máxima de cotización y la cantidad superior a la referida base máxima en un 10 por ciento; el tipo del 6 por ciento a la parte de retribución comprendida entre el 10 por ciento superior a la base máxima de cotización y el 50 por ciento; y el tipo del 7 por ciento a la parte de retribución que supere el anterior porcentaje.

La distribución del tipo de cotización por solidaridad entre empresario y trabajador mantendrá la misma proporción que la distribución del tipo de cotización por contingencias comunes.”<sup>69</sup>

La disposición transitoria cuadragésima segunda, establece que será de aplicación gradual, durante cada año desde el año 2025 hasta el año 2045.

Como dato la base máxima de cotización se ha incrementado en 2023 un 8,6% respecto a 2022, situándose en 4.495,50 euros (53.946 euros anuales). La

---

<sup>69</sup> BOE-A-2023-6967 Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

pensión máxima se ha revalorizado en 2023 un 8,5% respecto a 2022, y se sitúa en 3.058,81 euros mensuales (42.823,34 euros anuales).<sup>70</sup>

Año	Retribuciones desde base máxima hasta 10 % adicional de la base máxima	Retribuciones desde el 10 % adicional de la base máxima hasta 50 % adicional de la base máxima	Retribuciones superiores al 50 % adicional de la base máxima
	Tipo cotización %	Tipo cotización %	Tipo cotización %
2025	0,92	1	1,17
2026	1,15	1,25	1,46
2027	1,38	1,5	1,75
2028	1,60	1,75	2,04
2029	1,83	2	2,33
2030	2,06	2,25	2,63
2031	2,29	2,5	2,92
2032	2,52	2,75	3,21
2033	2,75	3	3,50
2034	2,98	3,25	3,79
2035	3,21	3,5	4,08
2036	3,44	3,75	4,38
2037	3,67	4	4,67
2038	3,90	4,25	4,96
2039	4,13	4,5	5,25
2040	4,35	4,75	5,54
2041	4,58	5	5,83
2042	4,81	5,25	6,13
2043	5,04	5,5	6,42
2044	5,27	5,75	6,71
2045	5,50	6,00	7,00

Disposición transitoria cuadragésima segunda. Aplicación de la cotización adicional de solidaridad<sup>71</sup>

## b) Base reguladora de la pensión de jubilación

“Se da nueva redacción al artículo 209.1 de la LGSS (art. único. Veintitrés, en vigor el 1 de enero de 2026) para ampliar de 25 a 27 años (324 meses) el período a tener en cuenta para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, si bien tomando como referencia los 29 años anteriores al del mes previo al del hecho causante, de los cuales se seleccionan de oficio las 324 bases de cotización de mayor importe de todo el período, para lo cual primero se integran las mensualidades en las que no haya existido la obligación de cotizar y, posteriormente, se actualizan las bases de cotización del período de acuerdo con la evolución que haya experimentado el IPC,

<sup>70</sup> BBVA. (s/f-a). Ampliación del periodo para el cálculo de la pensión de jubilación, y destope de base de cotización y pensión máxima. BBVA Mi jubilación.

<sup>71</sup> BOE-A-2023-6967 Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

excepto las correspondientes a los 24 meses anteriores al del mes previo al del hecho causante, que se computan en su valor nominal.”<sup>72</sup>

“La siguiente fórmula es la expresión matemática de las reglas precedentes:

$$BR = \frac{\sum_{i=1}^{24} B_i + \sum_{i=25}^{348} \frac{B_i I_{25}}{I_i}}{378}$$

Siendo:

BR = Base reguladora.

B<sub>i</sub>=Base de cotización del mes i-ésimo anterior al mes previo al del hecho causante (tomará valores entre 25 y 348).

I<sub>25</sub> = Índice general de precios al consumo del mes 25 anterior al mes previo al del hecho causante.

Las 24 bases de cotización B<sub>i</sub> descartadas tomarán valor 0 en la fórmula.

Siendo i = 1, 2,...348.”<sup>73</sup>

Esta nueva regulación del nuevo periodo de cotización se aplicará de forma gradual desde el año 2026 al 2037, que se complementa en la Disposición transitoria cuadragésima. Normas transitorias sobre la base reguladora de la pensión de jubilación.

“La determinación de la base reguladora prevista en el artículo 209.1 se aplicará a todos los regímenes de la Seguridad Social de forma gradual del siguiente modo:

---

<sup>72</sup> ¿Qué reforma el RDL 2/2023? . Laboral-social.com.

<sup>73</sup> BOE-A-2023-6967 Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Desde 1 de enero de 2026, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir entre 352,33 la suma de las 302 bases de cotización de mayor importe comprendidas dentro del período de los 304 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

Desde 1 de enero de 2027, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir entre 354,67 la suma de las 304 bases de cotización de mayor importe comprendidas dentro del período de los 308 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

Desde 1 de enero de 2028, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir entre 357,00 la suma de las 306 bases de cotización de mayor importe comprendidas dentro del período de los 312 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

Desde 1 de enero de 2029, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir entre 359,33 la suma de las 308 bases de cotización de mayor importe comprendidas dentro de los 316 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

Desde 1 de enero de 2030, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir entre 361,67 la suma de las 310 bases de cotización de mayor importe comprendidas dentro del período de los 320 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

Desde 1 de enero de 2031, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir entre 364 la suma de las 312 bases de cotización de mayor importe comprendidas dentro del período de los 324 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

Desde 1 de enero de 2032, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir entre 366,33 la suma de las 314 bases de cotización de mayor importe comprendidas dentro del período de los 328 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

Desde 1 de enero de 2033, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir entre 368,67 la suma de las 316 bases de cotización

de mayor importe comprendidas dentro del período de los 332 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

Desde 1 de enero de 2034, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir entre 371,00 la suma de las 318 bases de cotización de mayor importe comprendidas dentro del período de los 336 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

Desde 1 de enero de 2035, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir entre 373,33 la suma de las 320 bases de cotización de mayor importe comprendidas dentro del período de los 340 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

Desde 1 de enero de 2036, la base reguladora de la pensión de jubilación será el resultado de dividir entre 375,67 la suma de las 322 bases de cotización de mayor importe comprendidas dentro del período de los 344 meses inmediatamente anteriores al mes previo al del hecho causante.

Desde de 1 de enero de 2037, la base reguladora de la pensión de jubilación se calculará aplicando, en su integridad, lo establecido en el artículo 209.1.”

### c) Mecanismo de Equidad Intergeneracional

El Mecanismo de Equidad Intergeneracional o MEI se compone de un conjunto de medidas diseñadas para evitar que las generaciones más jóvenes asuman todo el peso de la jubilación de grupos generacionales más poblados, repartiendo de forma equilibrada este esfuerzo.

Su introducción en este momento concreto no es casual: se acerca el momento de la jubilación de la generación del baby boom (los nacidos entre los años 60 y 70), lo que engrosará el montante que saldrá de las arcas de la Seguridad Social cada mes para hacer frente a estos pagos.<sup>74</sup>

Como señala el Artículo 127 bis de la Ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la

---

<sup>74</sup> España, W. K. T. (2022, diciembre 5). Mecanismo de Equidad Intergeneracional: qué es y cómo funciona. Wolterskluwer.com.

brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, se trata de un mecanismo que tiene como finalidad “ preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social a largo plazo”, que será “aplicable en todos los regímenes y en todos los supuestos en los que se cotice por la contingencia de jubilación, que no será computable a efectos de prestaciones y que nutrirá el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.”

“La cotización será de 1,2 puntos porcentuales. En el supuesto de trabajadores por cuenta ajena un punto porcentual corresponderá a la empresa y 0,2 puntos porcentuales al trabajador. En el caso de que se modifique la estructura de distribución de la cotización entre empresa y trabajador por contingencias comunes esta cotización finalista se ajustará a la nueva estructura.” De igual forma, “La cotización adicional finalista que nutrirá el Fondo de Reserva de la Seguridad Social no podrá ser objeto de bonificación, reducción, exención o deducción alguna.”<sup>75</sup>

La Disposición transitoria cuadragésima tercera, fija la escala creciente de porcentajes, que comienza en el año 2023, “será de 0,60 puntos porcentuales, de los que el 0,50 corresponderá a la empresa y el 0,10 al trabajador.” Desde el año 2029 alcanzara el 1,2% hasta 2050.

Se aplica en el apartado de contingencias comunes, por el que las empresas pagaban en 2022 un 23,6% y el trabajador, un 4,7%. Ahora, con su entrada en vigor, las empresas pagarán el 24,1% y los trabajadores, el 4,8%.<sup>76</sup>

## 6. PREVISIONES DE LA NUEVA REFORMA Y DEL MECANISMO DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL

¿ A quién afecta principalmente esta reforma?<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> BOE-A-2023-6967 Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

<sup>76</sup> Ep, N. / . (2023, enero 7). ¿Qué es el MEI? Así funciona el nuevo impuesto que afectará a las nóminas durante los próximos diez años. Noticias de Gipuzkoa.

<sup>77</sup> *Reforma de las pensiones: ¿cuáles son sus claves y a quién beneficia?*. Gob.es.

- A trabajadores con carreras profesionales irregulares (que hayan estado un amplio periodo en situación de desempleo, en excedencia...)
- A las personas con prestaciones más reducidas, al incorporar una mejora progresiva de los niveles de las mínimas contributivas, no contributivas y de viudedad.
- A las mujeres, ya que se refuerzan las medidas para acortar la brecha de género en pensiones, mejorando el tratamiento de las lagunas de cotización de las mujeres y aumentando el complemento para la reducción de la brecha de género.
- A los jóvenes, con vidas laborales irregulares.

Las opiniones sobre esta reforma y el nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional, son diversas.

Múltiples economistas critican este mecanismo, exponen que no mejora las pensiones de los trabajadores, "porque el tipo de cotización no interviene en la fórmula de cálculo de la pensión inicial", explican desde el Instituto de Actuarios.

Asimismo, añaden que habrá que recortar pensiones y subir cotizaciones. El mismo organismo señala que en 2032 el déficit del sistema habrá crecido y será necesario recortar las pensiones y aumentar las cotizaciones o los impuestos y que empeora la sostenibilidad. Según los cálculos el Instituto, a partir de 2057 se generará un mayor déficit, que en 2067 alcanzará los 7,75 puntos de PIB de ese año.<sup>78</sup>

La Seguridad Social prevé recaudar 22.000 millones de euros, 2.200 millones cada año, aunque esta cifra ha sido cuestionada por diferentes instituciones como la Comisión Europea y la OCDE, quienes estiman que el gasto podría alcanzar los 50.000 millones de euros entre 2040 y 2050, cuando haya unos 15 millones de pensionistas.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Álvarez, A. (2023, enero 31). Por qué la reforma de pensiones no gusta a los economistas: analizamos las medidas una por una. *uppers*.

<sup>79</sup> Collado, M. M. (2023, enero 12). La nueva tasa para financiar pensiones recaudará 2.200 millones anualmente. *La Información*.

Para hacer un seguimiento de las proyecciones del impacto estimado de las medidas adoptadas, la Disposición adicional segunda de la Ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, señala que “ a partir de marzo de 2025, con una periodicidad trianual, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIReF) publicará y enviará al Gobierno un Informe de Evaluación con las proyecciones del impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones en el periodo 2022-2050 y calculará el impacto medio anual de estas medidas en porcentaje del PIB para este periodo, utilizando los mismos supuestos macroeconómicos y demográficos del último Informe de Envejecimiento publicado por la Comisión Europea.”<sup>80</sup>

“Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es igual al 1,7 por ciento del PIB, la AIReF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento no supere el 15 por ciento del PIB.

Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es superior al 1,7 por ciento del PIB, la AIReF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento no supere el 15 por ciento del PIB más la diferencia entre el impacto medio anual estimado de las medidas y 1,7 por ciento.

Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es inferior al 1,7 por ciento del PIB, la AIReF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento no supere el 15 por ciento del PIB menos la diferencia entre el impacto medio anual estimado de las medidas y 1,7 por ciento.

En caso de que se produzca algún exceso en alguna de estas tres situaciones, en el plazo de un mes desde la recepción del Informe de Evaluación de la AIReF,

---

<sup>80</sup> BOE-A-2023-6967 Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

el Gobierno solicitará a la AIReF un Informe de Impacto de las Medidas. En su solicitud, el Gobierno identificará un conjunto amplio de posibles medidas para eliminar el exceso de gasto neto en pensiones estimado por la AIReF.

A partir del Informe de Impacto de las Medidas de la AIReF, el Gobierno negociará con los interlocutores sociales el envío de una propuesta a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo para corregir, de forma equilibrada, el exceso del gasto en pensiones mediante un aumento de las cotizaciones u otra fórmula alternativa de incrementar los ingresos o una reducción del gasto en pensiones en porcentaje del PIB o una combinación de ambas medidas.”

En el caso del Mecanismo de Equidad Intergeneracional, “la cotización de este aumentará para compensar dos décimas partes del exceso estimado por la AIReF a partir del 1 de enero del año siguiente a la publicación del Informe de la AIReF y otras dos décimas partes en cada uno de los años siguientes hasta que se adopten nuevas medidas del mismo impacto o el exceso de gasto neto sea corregido.”

Fedea estima que la cláusula de salvaguarda del MEI se activaría desde ya con las proyecciones del Informe de Envejecimiento de la UE de 2021 y sus estimaciones sobre el impacto de la reforma de pensiones, pues calcula que, en un escenario central, el exceso esperado de gasto sería del 0,93% del PIB. El gasto público en pensiones alcanzará en 2050 el 17,8% del PIB, 2,5 puntos porcentuales más que la cifra prevista por el Gobierno, mientras que el déficit básico del sistema (antes de transferencias del Estado) sería de 4,4 puntos de PIB en promedio entre 2022 y 2050, situándose en los 6,3 puntos al final del período. En ausencia de cambios importantes, lo previsible es que la próxima edición (del Informe de Envejecimiento de la UE) obligue a activar el mecanismo corrector del MEI.<sup>81</sup>

Las proyecciones elaboradas por el economista Ángel de la Fuente refuerzan la idea sostenida por la Fedea , indican que el exceso del gasto en pensiones

---

<sup>81</sup> Montero, H. (2023, mayo 3). La reforma de las pensiones forzará a subir hasta 4 puntos las cotizaciones en cinco años. La Razón.

forzará a activar la cláusula de salvaguarda del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) que contempla la reforma apenas dos años después de que se apruebe la reforma que, supuestamente, iba a garantizar la sostenibilidad del sistema.<sup>82</sup>

El Banco de España y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), ya prevén modificaciones sobre el MEI a partir de 2025 para reforzar su sostenibilidad financiera ,que grava el 0,6% del salario desde este 2023 y en 2029 será ya el doble, para cubrir el desvío esperado del gasto en pensiones.<sup>83</sup>

El director de deuda soberana en Europa de S&P Marko Mrsnik, hace este análisis sobre el decreto, opina que el impacto en el gasto de la revalorización de las pensiones y la eliminación del factor de sostenibilidad, no se vean compensadas por las medidas de ingresos adoptadas, es decir por el Mecanismo de Equidad Intergeneracional.<sup>84</sup>

En cuanto a la reforma en general , Javier Díaz-Giménez (2023), profesor del IESE Business School, califica la reforma de las pensiones como poca longeva y además añade que según esta la situación en España no se pueden pagar con las cotizaciones, añade también que la Seguridad Social, no puede atender a sus compromisos y que para aumentar los ingresos del sistema será subir el IVA al 23%.<sup>85</sup>

La CEOE, CEPYME y ATA se muestran totalmente opuestos a esta reforma, aseguran que el sostenimiento del sistema se hace recaer en los trabajadores y las empresas del país mediante una subida generalizada de cotizaciones, que mermará los salarios de todos los trabajadores e incrementará los costes laborales poniendo en peligro la creación de empleo y añaden que se trata de una reforma regresiva en toda su extensión porque implica más años de trabajo,

---

<sup>82</sup> Montero, H. (2023, mayo 3). La reforma de las pensiones forzará a subir hasta 4 puntos las cotizaciones en cinco años. La Razón.

<sup>83</sup> Arcos, J. M. (2023, mayo 16). La CEOE alerta de un aumento del desequilibrio del sistema de pensiones pese al "plan Escrivá". elEconomista.es; elEconomista.

<sup>84</sup> Segovia, C. (2023, mayo 28). S&P cree que la reforma de pensiones no cuadra las cuentas y avisa de daño futuro al "rating" español. El Mundo.

<sup>85</sup> ATRESPLAYER. (2023, marzo 12). LaSexta Xplica (11-03-23) La salud mental en España y reforma de las pensiones.

más esfuerzo contributivo y menos pensión.<sup>86</sup> En este caso, el Banco de España constata que los beneficios de las empresas han crecido siete veces más que los salarios.<sup>87</sup>

Desde otro punto de vista, José María Camarero (2023), periodista económico y autor de “Crisisfobia”, hace una valoración positiva, pues señala que mejora las cotizaciones de personas que, por circunstancias de la vida, se ven abocados a tener una menor pensión, se les pueda solucionar en parte este problema, subiendo las cotizaciones a quienes más ganan.<sup>88</sup>

CCOO y UGT valoran positivamente la nueva reforma, ya que aseguran que continúa reduciendo la brecha de género en pensiones y mejora las prestaciones de las personas más vulnerables.<sup>89</sup> Asimismo, Afra Blanco, sindicalista miembro de UGT, apunta que estas medidas van encaminadas hacia un modelo de destopar, donde se contribuya en función de lo que se cobra, añade que los topes bases máximos en España en relación con Europa son bajos.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Comunicado CEOE, CEPYME y ATA sobre pensiones. (s/f). CEOE.

<sup>87</sup> Yebra, D. (2022, diciembre 1). El Banco de España constata que los beneficios de las empresas han crecido siete veces más que los salarios. [elDiario.es](#).

<sup>88</sup> ATRESPLAYER. (2023, marzo 12). LaSexta Xplica (11-03-23) La salud mental en España y reforma de las pensiones.

<sup>89</sup> Por, U. G. T. (2023, marzo 10). UGT y CCOO valoran positivamente la propuesta de reforma de pensiones del Ministerio. UGT.

<sup>90</sup> ATRESPLAYER. (2023, marzo 12). LaSexta Xplica (11-03-23) La salud mental en España y reforma de las pensiones.

## 7. CONCLUSIÓN

El sistema de pensiones de jubilación en España se encuentra actualmente ante importantes desafíos financieros que son provocados por factores demográficos y económicos. Además, existe un eterno debate en torno a cómo se financiarán las pensiones. El envejecimiento de la población y la disminución de la tasa de natalidad han creado un desequilibrio entre el número de cotizantes y el número de pensionistas, lo que pone en riesgo la sostenibilidad del sistema. Se ha pasado de un sistema de capitalización a uno de reparto, donde las pensiones de jubilación se financian a través de las cotizaciones y cada vez hay menos cotizantes en comparación con el número de pensionistas. Algunos expertos han indicado que existe la posibilidad de recurrir a los impuestos, por ejemplo, aumentando el IVA o creando un nuevo impuesto temporal, lo que supondría una carga fiscal mayor para el ciudadano.

A pesar de que se han tomado medidas como la reforma de 2011 y 2013, estas solo pretendían reducir el coste de las pensiones de jubilación y han contribuido a garantizar la viabilidad financiera a corto plazo. Sin embargo, no han logrado resolver los desafíos estructurales a largo plazo, lo que resulta en un déficit estructural que se prevé que persista en el futuro.

El Gobierno ha planteado una última reforma con la intención de financiar las pensiones mediante los ingresos, pero puede que tenga poco margen de maniobra. El Mecanismo de Equidad Intergeneracional, por ejemplo, no alcanzaría el 1,2% de pago adicional en las cotizaciones a la Seguridad Social hasta el año 2029. De igual forma, la cuota adicional de solidaridad no se aplicaría hasta el año 2025. La "hucha" que se pretende generar quizás no sea suficiente, ya que las medidas planteadas entrarían en vigor en los próximos años y la problemática principal a la que se enfrentan las pensiones es el comienzo de la jubilación de la generación baby-boom.

Es importante tener en cuenta, que la cuantía de las pensiones ha aumentado en comparación con hace una década, gracias a las reformas realizadas. Asimismo, en diez años, el periodo de cálculo de la base reguladora de la pensión ha aumentado de 15 a 25 años.

La edad de jubilación también ha aumentado de 65 años a 67 años para el año 2027. Esto puede hacer plantear otro debate de si la edad de jubilación volverá a aumentar en el futuro y si el factor de sostenibilidad será respaldado de nuevo. Una posible solución, podría ser vincular la edad de jubilación ordinaria a la esperanza de vida por colectivos dependiendo del tipo de actividad profesional que desempeña o el sector en el que se encuentra.

Esta medida permitiría aumentar la edad de jubilación en el futuro, pero ¿sería posible reducir la pensión media en un pequeño porcentaje? Es importante tener en cuenta que cualquier cambio en el sistema de pensiones debe abordarse de manera equitativa, ya que reducir las pensiones podría afectar negativamente a los jubilados que dependen de ellas para cubrir sus necesidades básicas. Se podría considerar la posibilidad de establecer un sistema híbrido en el cual el empleado aporte la cantidad determinada según el sistema actual para garantizar una pensión mínima, y el excedente se genere a través de planes de pensiones. Esta idea de crear un sistema mixto podría ser una alternativa viable para mejorar el sistema de pensiones actual.

En conclusión, la estructura poblacional es la principal problemática por resolver, ya que la sostenibilidad financiera depende en gran medida de ella. Teniendo en cuenta que nos encontramos en un contexto de incertidumbre, se continuarán implementando reformas constantes. Para mantener el equilibrio del sistema de pensiones, el resultado de la evolución de la tasa de empleo y de la población activa, así como la productividad, son factores clave en la sostenibilidad del sistema. Es fundamental que se mantengan niveles adecuados de gasto en pensiones para garantizar la estabilidad financiera del mismo, además de que se debe buscar un equilibrio social y económico.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

### ARTICULOS, REVISTAS CIENTIFICAS, WEBS CONSULTADAS

- ¿Qué reforma el RDL 2/2023?. Laboral-social.com. Disponible en: <https://www.laboral-social.com/rdl-2-2023-reforma-pensiones-seguridad-social-cuadro-comparativo.html#:~:text=Conforme%20a%20la%20disposici%C3%B3n%20transitoria,29%20euros%20por%20contingencias%20profesionales.>
- Administración General del Estado. *Actualización del programa de estabilidad 2022-2025*. Recuperado de: [https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/comun/enlaces/destacados/2204029\\_Programa\\_Estabilidad\\_2022-2025\\_vf\\_FINAL.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/comun/enlaces/destacados/2204029_Programa_Estabilidad_2022-2025_vf_FINAL.pdf)
- Álvarez, A. (2023, enero 31). Por qué la reforma de pensiones no gusta a los economistas: analizamos las medidas una por una. Uppers Disponible en: [https://www.uppers.es/economia-y-dinero/pensiones-y-jubilacion/20230131/reforma-pensiones-economistas-analizamos-medidas\\_18\\_08580980.html](https://www.uppers.es/economia-y-dinero/pensiones-y-jubilacion/20230131/reforma-pensiones-economistas-analizamos-medidas_18_08580980.html)
- Arcos, J. M. (2022, marzo 28). Entender el problema de las pensiones en España a partir de la demografía. *elEconomista*. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11689930/03/22/Entender-el-problema-de-las-pensiones-en-Espana-a-partir-de-la-demografia-.html>
- Arcos, J. M. (2023, mayo 16). La CEOE alerta de un aumento del desequilibrio del sistema de pensiones pese al “plan Escrivá”. *elEconomista.es*; *elEconomista*. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/12276301/05/23/la-ceoe-alerta-de-un-aumento-del-desequilibrio-del-sistema-de-pensiones-pese-al-plan-escriva-.html>
- Asesores, A. (2018, agosto 9). El problema con las pensiones no es exclusivo de España. *Cinco Días*. Disponible en: [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/08/01/abante\\_asesores/1533133063\\_090550.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/08/01/abante_asesores/1533133063_090550.html)
- BBVA. Informe OCDE 2021 sobre las pensiones: el envejecimiento de la población en España puede afectar a la sostenibilidad del sistema. BBVA

Mi jubilación. Disponible en: <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/informe-ocde-2021-sobre-las-pensiones-el-envejecimiento-de-la-poblacion-en-espana-puede-afectar-a-la-sostenibilidad-del-sistema.html>

- BBVA. La subida de pensiones de 2019: así se han revalorizado. BBVA Mi jubilación. Disponible en: <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/la-subida-de-pensiones-de-2019-asi-se-han-revalorizado.html>
- BBVA. Pensaba jubilarme en 2021: ¿me beneficia que haya suspendido la aplicación del factor de sostenibilidad? BBVA Mi jubilación. Disponible en: <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/pensaba-jubilarme-en-2019-me-beneficia-que-se-suspenda-la-aplicacion-del-factor-de-sostenibilidad.html>
- BBVA. Qué impacto tendrá la crisis del COVID 19 en el sistema de pensiones en España. Nota del Foro de Expertos BBVA. Disponible en: <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/que-impacto-tendra-la-crisis-del-covid-19-en-el-sistema-de-pensiones-en-espana-nota-del-foro-de-expertos-bbva.html>
- Cadenas, J. F. (2021, noviembre 8). Así funciona la “hucha de las pensiones”: de colchón para las jubilaciones a financiación vía presupuestos. Newtral.. Disponible en: <https://www.newtral.es/hucha-pensiones-que-es-fondo-reserva/20211108/>
- Canfranc, M. R. (2019, octubre 31). Hucha de las pensiones: qué pasará cuando se acabe. BBVA. Disponible en: <https://www.bbva.com/es/pasara-cuando-se-acabe-la-hucha-las-pensiones/>
- Carpio Devesa, J.E. Carpio Devesa, M. Meneu Gaya, R. Nagore García, A. Domínguez Fabian, I. Encinas Goenechea, B. (2012). *El factor de sostenibilidad en el sistema de pensiones español: regulaciones alternativas y efectos sobre los jubilados*. Recuperado de: <https://www.uv.es/pensiones/docs/factor-sostenibilidad/Factor-sostenibilidad-actuarios31.pdf>
- Collado, M. M. (2023, enero 12). La nueva tasa para financiar pensiones recaudará 2.200 millones anualmente. La Información. Disponible en: <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/como-funciona-mei-nomina-nuevo-impuesto-para-pagar-pensiones/2879588/>

- Comunicado CEOE, CEPYME y ATA sobre pensiones. (s/f). CEOE. Disponible en: <https://www.ceoe.es/es/sala-de-prensa/notas-de-prensa/comunicado-ceoe-cepyme-y-ata-sobre-pensiones>
- Cortés, R. P. (2023, marzo 16). El Fondo de Reserva acumulará 130.000 millones en 2040 por duplicar la sobrecotización del MEI. Ediciones EL PAÍS S.L. Disponible en: <https://cincodias.elpais.com/economia/2023-03-16/el-fondo-de-reservava-acumulara-130000-millones-en-2040-por-duplicar-la-sobrecotizacion-del-mei.htm>
- Departamento especialista de pensiones. (2016, octubre 19). *Los problemas y el futuro de las pensiones en España (gráfico)*. Blog Oficial de Bankinter. Disponible: <https://www.bankinter.com/blog/finanzas-personales/problema-pensiones-espana>
- Elices, M. M. (2020, abril 17). *Así afectará el Covid-19 al sistema de pensiones*. Ediciones EL PAÍS S.L. Disponible en: [https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/04/08/economia/1586365503\\_235813.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/04/08/economia/1586365503_235813.html)
- Enrique Devesa, Domenéch. R, Meneu.R. (2022). Análisis Regional España / Pensiones Déficit de pensiones y Programa de Estabilidad. *BBVA Research* . Disponible en: <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/espana-deficit-de-pensiones-y-programa-de-estabilidad/>
- Ep, N. /. (2023, enero 7). ¿Qué es el MEI? Así funciona el nuevo impuesto que afectará a las nóminas durante los próximos diez años. Noticias de Gipuzkoa. Disponible en: <https://www.noticiasdegipuzkoa.eus/economia/2023/01/07/mei-mecanismo-equidad-intergeneracional-impuesto-nominas-6336444.htm>
- España, W. K. T. (2022, diciembre 5). Mecanismo de Equidad Intergeneracional: qué es y cómo funciona. Wolterskluwer.com. Disponible en: <https://www.wolterskluwer.com/es-es/expert-insights/mecanismo-de-equidad-intergeneracional-que-es>
- Gallego Losada, R. (2014). Un análisis crítico del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, 47–84.

- Disponible en: <https://revistas.cef.udima.es/index.php/rtss/article/view/2940/2542>
- Gandía, J. L. (2008). El Fondo de Reserva de la Seguridad Social. temas laborales 94/2008 - número especial revista andaluza de trabajo y bienestar social Consejería de Empleo 2008 Monográfico sobre reformas en materia de Seguridad Social In memoriam Juan Rivero Lamas, págs. 179–202.
  - Ignacio Conde-Ruiz, J., & González, C. I. *Challenges for spanish pensions in the early 21 st Century*. Cesifo.org. Disponible en: <https://www.cesifo.org/DocDL/dice-report-2015-2-conde-ruiz-et-al-pension-june.pdf>
  - Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2023). Reforma de las pensiones: ¿cuáles son sus claves y a quién beneficia?. Gob.es. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2023/170323-pensiones.aspx>
  - Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones. (2013) Recuperado de: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/Informe-factor-de-sostenibilidad-addenda.pdf>
  - Instituto Nacional de la Seguridad Social (2008). El sistema español de Seguridad Social . Antecedentes y modelo actual. Recuperado de: [https://www.graduadosocialcadiz.net/documentos/sistema\\_espanol\\_ss.pdf](https://www.graduadosocialcadiz.net/documentos/sistema_espanol_ss.pdf)
  - Instituto Nacional de Seguridad Social (2021). Informe a las Cortes Generales. Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Evolución, actuaciones del año 2021 y situación a 31 de diciembre de 2021. Recuperado de : [https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/1a8b60d5-1a2e-4217-a5c0-2e2ead19035b/FONDO+DE+RESERVA+2021\\_WEB.pdf?MOD=AJPERES](https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/1a8b60d5-1a2e-4217-a5c0-2e2ead19035b/FONDO+DE+RESERVA+2021_WEB.pdf?MOD=AJPERES)
  - Jorrín, J. G. (2017, diciembre 9). 20 años de la hucha de las pensiones: de 60.000 millones de pesetas a tener deuda. El Confidencial. Disponible

- en: [https://www.elconfidencial.com/economia/2017-12-09/veinte-anos-hucha-pensiones-millones-pesetas-deuda\\_1489939](https://www.elconfidencial.com/economia/2017-12-09/veinte-anos-hucha-pensiones-millones-pesetas-deuda_1489939)
- Llamas, M. (2013, mayo 22). Las pensiones públicas condenarán a la “pobreza” a los futuros jubilados. Libre Mercado. Disponible en: <https://www.libremercado.com/2013-05-22/las-pensiones-publicas-condenaran-a-la-pobreza-a-los-futuros-jubilados-1276490732/>
  - López-Casnovas, G. Álvarez, N. Conde-Ruiz, J.I. Doménech, R. Gómez, V. González Calvet, J. Guillen, M. Jiménez, S. Ortega, G. Zubiri, I. (2018). *Las pensiones en España*. Consejo General de Economistas de España. Recuperado de: [https://www.economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/CGE\\_Las%20pensiones%20en%20Espa%C3%B1a\\_26.09.18\\_.pdf](https://www.economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/CGE_Las%20pensiones%20en%20Espa%C3%B1a_26.09.18_.pdf)
  - Ministerio de Inclusión, S. S. y M. (2023). *Reforma de pensiones. Presentación a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo*. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2023/150323-pacto-toledo-presentacion.pdf>
  - Moneo, S. El problema de las pensiones: 7 de cada 10 españoles no pueden ahorrar para su jubilación. (2023, enero 31). COPE.es. Disponible en: [https://www.cope.es/actualidad/economia/noticias/cada-espanoles-reconocen-estar-preparando-financieramente-jubilacion-20230131\\_2523792](https://www.cope.es/actualidad/economia/noticias/cada-espanoles-reconocen-estar-preparando-financieramente-jubilacion-20230131_2523792)
  - Montero, H. (2023, mayo 3). La reforma de las pensiones forzará a subir hasta 4 puntos las cotizaciones en cinco años. La Razón. Disponible en: [https://www.larazon.es/economia/reforma-pensiones-forzara-subir-4-puntos-cotizaciones-dos-anos\\_2023050364522ef773ab380001eb18fb.html](https://www.larazon.es/economia/reforma-pensiones-forzara-subir-4-puntos-cotizaciones-dos-anos_2023050364522ef773ab380001eb18fb.html)
  - Noticias, A. 3. (2020, noviembre 19). 21 recomendaciones del Pacto de Toledo para la reforma de las pensiones. Antena 3 Noticias. Disponible en: [https://www.antena3.com/noticias/economia/recomendaciones-pacto-toledo-reforma-pensiones\\_202011195fb626421d91b60001a4f7b8.html](https://www.antena3.com/noticias/economia/recomendaciones-pacto-toledo-reforma-pensiones_202011195fb626421d91b60001a4f7b8.html)
  - Pablo Hernández de Cos, J. F. J. y R. R. (2017). El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma. *Banco de España*. Recuperado de:

- <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasiones/17/Fich/do1701.pdf>
- Peralbo, C. (2022). Estudio sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones español. *RA&DEM*, vol 6, 66–88. Recuperado de: [https://www.uco.es/docencia\\_derecho/index.php/RAYDEM/article/viewFile/297/363](https://www.uco.es/docencia_derecho/index.php/RAYDEM/article/viewFile/297/363)
  - Pérez Alonso, M. (2018). *Reajustes en el sistema de seguridad social español para su sostenibilidad*. Rev. Boliv. de Derecho N° 25, enero 2018, ISSN: 2070-8157, pp. 662-679.
  - Por, U. G. T. (2023, marzo 10). UGT y CCOO valoran positivamente la propuesta de reforma de pensiones del Ministerio. UGT. Disponible en: <https://www.ugt.es/ugt-y-ccoo-valoran-positivamente-la-propuesta-de-reforma-de-pensiones-del-ministerio>
  - Portillo, J. (2018, mayo 21). ¿Cuáles son las recomendaciones del Pacto de Toledo? Ediciones EL PAÍS S.L. Disponible en: <https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/05/17/midiner/1526570311005703.html>
  - Ramos Quintana, M. I. (2014). El factor de sostenibilidad del sistema de pensiones en España: Análisis crítico. *Anales de la Facultad de Derecho*, 31; octubre 2014, pp. 9-28; ISSN: 0075-773X. [https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/5048/AFD\\_31\\_%282014%29\\_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/5048/AFD_31_%282014%29_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
  - Ramos, R. (2014). El nuevo factor de revalorización y de sostenibilidad del sistema de pensiones español. *Banco de España. Boletín Económico*, julio-agosto .
  - Recuperado de: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/14/Jul/Fich/be1407-art3.pdf>
  - Rosón, C. A. G. (2016). El Fondo de Reserva de la Seguridad Social. *Foro de Seguridad Social n° 26*, 2016 , págs. 42–51.
  - Ruesga, S. M, Carbajo, D. Peragón, L. Da Silva, J. Pérez, M (2012) . Hacia un nuevo modelo de financiación de la seguridad social en España. Recuperado de: <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/7737c660-5dfc-4078-9672->

- [692b59acca5e/7.Hacia+un+nuevo+modelo+de+financiacion+de+la+Seguridad+Social.Investigaci%C3%B3n+%28II%29.pdf?MOD=AJPERES](https://www.seg-social.es/692b59acca5e/7.Hacia+un+nuevo+modelo+de+financiacion+de+la+Seguridad+Social.Investigaci%C3%B3n+%28II%29.pdf?MOD=AJPERES) -
- Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones. Todas las claves de la reforma de las pensiones (2023) . La Revista de la Seguridad Social. Recuperado de : <https://revista.seg-social.es/-/claves-reforma-pensiones>
  - Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones. El Pleno del Congreso ratifica el informe del Pacto de Toledo. (2020). *La revista de la Seguridad Social*. Recuperado de: <https://revista.seg-social.es/-/el-pleno-del-congreso-ratifica-el-informe-del-pacto-de-toledo>
  - Segovia, C. (2023, mayo 28). S&P cree que la reforma de pensiones no cuadra las cuentas y avisa de daño futuro al “rating” español. El Mundo. Disponible en: <https://www.elmundo.es/economia/actualidad-economica/2023/05/28/646f35e721efa0c5588b45cc.html>
  - ServiMedia. (2012, octubre 3). Barea advierte de que el gobierno acude muy pronto al fondo de reserva de la seguridad social. *elEconomista*. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/4294441/10/12/Barea-advierte-de-que-el-gobierno-acude-muy-pronto-al-fondo-de-reserva-de-la-seguridad-social.html>
  - The Economic and Financial Affairs (ECOFIN) Council gave to the Economic Policy Committee (EPC). (2020). The 2021 Ageing Report Underlying Assumptions and Projection Methodologies: INSTITUTIONAL PAPER 142. Recuperado de: [https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2021-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2021-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en)
  - Yebra, D. (2022, diciembre 1). El Banco de España constata que los beneficios de las empresas han crecido siete veces más que los salarios. *elDiario.es*. Disponible en: [https://www.eldiario.es/economia/banco-espana-constata-beneficios-empresas-han-crecido-7-veces-salarios\\_1\\_9759653.html](https://www.eldiario.es/economia/banco-espana-constata-beneficios-empresas-han-crecido-7-veces-salarios_1_9759653.html)
  - Zubiri, I. (2016). Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma. *Papeles de economía española*, n.º 147, 2016. ISSN: 0210-9107. «Gasto público en España: presente y futuro». Recuperado de:

[https://www.funcas.es/wp-content/uploads/migracion/articulos/funcas\\_pee/147art10.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/migracion/articulos/funcas_pee/147art10.pdf)

## VÍDEOS

- ATRESPLAYER. (2023, marzo 12). LaSexta Xplica (11-03-23) La salud mental en España y reforma de las pensiones. Disponible en: [https://www.atresplayer.com/lasexta/programas/lasexta-xplica/temporada-1/11-03-23-la-salud-mental-en-espana\\_640b1fc8545fb0e4c95704a8/](https://www.atresplayer.com/lasexta/programas/lasexta-xplica/temporada-1/11-03-23-la-salud-mental-en-espana_640b1fc8545fb0e4c95704a8/)

## ANEXO SOBRE NORMATIVA LEGAL

- Constitución Española. Boletín Oficial del Estado de 29 de diciembre de 1978, núm.311. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Real Decreto de 11 de marzo de 1919 sobre intensificación del régimen de retiros obreros. Boletín Oficial del Estado de 12 de marzo de 1919, núm.71 Disponible en : <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1919/071/A00916-00918.pdf>
- Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado de 30 de diciembre de 2013, núm. 312. Disponible en : <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1963-22667>
- Ley 24/1972, de 21 de junio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social. . Boletín Oficial del Estado de 22 de junio de 1972, núm.149 <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1972-907>
- Real Decreto de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado de 20 de julio de 1974, núm.173. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1974-1165>

- Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado de 1 de agosto de 1985, núm.183. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-16119>
- Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas. Boletín Oficial del Estado de 22 de diciembre de 1990, núm.306. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-30939>
- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado de 29 de junio de 1994, núm.154. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-14960>
- Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado de 16 de julio de 1997, núm.169. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1997-15810>
- Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado de 30 de septiembre de 2003, núm.169. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-18089>
- Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado de 2 de agosto de 2011, núm184. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-13242>
- Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado de 1 de diciembre de 2012, núm.289. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-14695>
- 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. Boletín Oficial del Estado de 26 de diciembre de 2013, núm.309 Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-13617>

- Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. Boletín Oficial del Estado de 4 de julio de 2018, núm.161 Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-9268>
- Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. Boletín Oficial del Estado de 29 de diciembre de 2021, núm.312. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-21652>
- Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. Boletín Oficial del Estado de 17 de marzo de 2023, núm.65. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-6967>

## ANEXO SIGLAS

- AIReF. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
- ATA. Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos
- CCOO. Confederación Sindical de Comisiones Obreras
- CE. Constitución Española
- CEPYME. Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
- Fedea. Fundación de Estudios de Economía Aplicada
- IPC. Índice de Precios al Consumo
- IRP. Índice de Revalorización de las Pensiones
- LGSS. Ley General de la Seguridad Social
- MEI. Mecanismo de Equidad Intergeneracional
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- PIB. Producto Interior Bruto
- UE. Unión Europea
- UGT. Unión General de Trabajadoras y Trabajadores de España