

MEDIDAS FINANCIERAS Y TRIBUTARIAS PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA EN LA ÉPOCA POST COVID-19

Juan José Hinojosa Torralvo

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario

Universidad de Málaga

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN/INTRODUCTION. II. FACTORES QUE ABONAN LA REVISIÓN DEL MODELO DE PENSIONES VIGENTE. III. ALGUNAS CLAVES PARA ENTENDER LA SITUACIÓN ACTUAL. IV. EL ALCANCE DE LAS REFORMAS ADOPTADAS A PARTIR DE LAS RECOMENDACIONES DEL PACTO DE TOLEDO DE 2020. V. CONCLUSIONES. VI. REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Se suele dar por sentado que las pensiones constituyen un instrumento de equilibrio económico intergeneracional, en la medida en que permiten que los trabajadores en situación pasiva puedan mantener ingresos derivados de su trabajo después de dejar la vida laboral activa.

Así es, en efecto, en la mayoría de los modelos conocidos hasta ahora, incluso algunos de los más modernos y, desde luego, lo es sobre todo en sistemas de reparto como el nuestro, aunque se trate de un equilibrio económico invertido, puesto que los trabajadores pasivos son retribuidos con cargo a prestaciones devengadas por trabajadores activos del mismo modo que aquellos hicieron cuando estaban activos y éstos tendrán cuando estén pasivos.

Con todo, el modelo de pensión laboral como panacea o solución a la supervivencia en la época no activa hace tiempo que comenzó a cuestionarse debido a su insuficiencia y de ello traen causa los sistemas complementarios y los planes privados de pensiones, así como los ensayos de nuevos modelos de pensiones públicas o mixtas.

INTRODUCTION

It is generally said that pensions constitute an instrument of intergenerational economic balance, to the extent that they allow workers in a passive situation to maintain income derived from their work after leaving active working life.

This is indeed the case in most of the models known to date, including some of the most modern ones, and, of course, it is above all in distribution systems such as ours, even if it is an inverted economic equilibrium, since Passive workers are paid with a charge to benefits accrued by active workers in the same way that they did when they were active and they will have when they are passive.

However, the labor pension model as a panacea or solution to survival in the non-active period has long been questioned due to its insufficiency and this is caused by complementary systems and private pension plans, as well as trials of new models of public or mixed pensions.

II. FACTORES QUE ABONAN LA REVISIÓN DEL MODELO DE PENSIONES VIGENTE

Que el modelo actual necesita una revisión es algo que empezó a atisbarse hace ya algún tiempo.¹ Hay muchos factores que influyen en el planteamiento y en el desarrollo de los debates sobre los modelos de pensiones.

El primero es, evidentemente, su carácter deficitario.² Es cierto que las cifras son demoleadoras y dependen de elementos que no son imputables solamente a la mala gestión o a las crisis económicas que se han sucedido (la financiera de 2008 y la pandémica de 2020), aunque estas los han agudizado; me refiero a la demografía o al automatismo en el cálculo de las pensiones. Tanto es así que la AIREF (*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*), ya en un informe de enero de 2019, había propuesto limitar las prejubilaciones y aproximar la edad real de jubilación a la edad legalmente prevista con la idea de mantener un gasto constante.³

Por su parte, también en 2019, el BBVA sugirió la conveniencia de computar toda la vida laboral para el cálculo de la pensión, estimando que en 2050 habrá 15 millones de pensionistas que necesitarán a su vez casi 30 millones de trabajadores en activo.⁴ La

¹ Para un planteamiento general del tema, véase el actualizado trabajo de MONEREO PÉREZ, J.L./OJEDA AVILÉS, A./GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M. (2021): *Reforma de las pensiones públicas y planes privados de pensiones*, Laborum Ediciones, Murcia.

² Un análisis de la situación desde el punto de vista fundamentalmente jurídico puede verse en GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M. (2017): *La sostenibilidad de las pensiones públicas. Análisis tributario y laboral*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor.

³ AIREF: OPINIÓN SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL OPINIÓN 1/19 (https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/OPINIONES/190109_Opinion_Seguridad-Social.pdf)

⁴ BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria), Informe 18 de marzo de 2019: *En busca del equilibrio en el sistema de pensiones*. Aunque la apuesta por esta entidad es la de transitar hacia un sistema de cuentas nocionales, como reitera en los informes de 22 de septiembre (*Pensiones públicas más allá de la COVID-19*), 28 de octubre (*La reforma de las pensiones y la COVID-19*) y 5 de noviembre (*Sostenibilidad de las pensiones: casi todo por hacer*) de 2020. Estos archivos permanecen en el sitio <https://www.bbvaesearch.com/tag/sistema-de-pensiones/>.

solución se dijo, era acudir a los sistemas complementarios,⁵ algo tan simple de decir como complicado de llevar a la práctica de modo fiable y acompasado, porque el incremento de los salarios es muy limitado y el impacto de la dos crisis les ha hecho sufrir otra reducción. De hecho, un informe de la Comisión Europea de ese mismo año 2019 señaló que el porcentaje de europeos menores de 59 años que no tenía plan de pensiones era superior al 70%.

Pero -en segundo lugar- el problema no es sólo financiero, ni los intereses que hay en juego son sólo los de los Estados y los trabajadores. Estamos en un nuevo escenario desde hace ya algún tiempo en el que las políticas económicas imperantes de corte fundamentalmente neoliberal son poco complacientes con la consolidación de los gastos públicos en algo tan aparentemente improductivo como son los sistemas públicos de pensiones y propenden principalmente a modelos de ahorros vinculados con la inversión empresarial y el gasto privado, algo en sí mismo nada despreciable si no fuera porque puede abocar en un deterioro o “desprecio” por el modelo público.

Entre un momento y otro -porque esto, como todo, es cuestión de tiempo- se han ensayado modelos mixtos de índole y eficacia muy diversas, como el de los tres pilares del Reino Unido (pensión pública estatal, pensión privada colectiva y pensión privada individual -opcional-) y Holanda (este con una cotización plana de trabajadores y empresas del 20 por 100), el de las cuentas nocionales de Suecia (cuentas virtuales en las que se depositan las cotizaciones, alrededor del 18,5% sobre una base máxima de 48.000 €) o el de la llamada mochila austríaca (cuentas individuales que permiten a los trabajadores acumular cantidades a su favor y hacerlas efectivas en supuestos de despido improcedente, movilidad, formación o jubilación).⁶

Importar sin más cualquiera de ellos no resultaría aconsejable; por el contrario, será precisa una reflexión profunda sobre lo que mejor se adapte a nuestra manera de ser laboral y empresarial, pero también a nuestros hábitos de ahorro marginal. Los nuevos acuerdos del Pacto de Toledo de octubre de 2020, exigidos por y surgidos de la crisis provocada por la COVID-19, han aparcado por el momento ese debate a nivel político y, de hecho, a nivel práctico, lo que no quiere decir que el tema del modelo de pensiones en nuestro país vaya a abandonarse del todo, al menos a nivel académico.⁷

⁵ BBVA: Informe de 23 de marzo de 2021: *El necesario impulso de los sistemas complementarios de pensiones* (<https://www.bbvaesearch.com/topic/pensiones/>).

⁶ Puede encontrarse una defensa del modelo de cuentas nocionales en DEVESA, E./DOMÉNECH, R. (2020), “Las cuentas nocionales individuales: elemento central de la reforma del sistema de pensiones en España”, *Fedea Policy Papers - 2021/02*, diciembre 2020. Miembros del actual Gobierno, sin embargo, se han pronunciado en varias ocasiones a favor de un modelo más parecido al de la mochila austríaca.

⁷ *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, de 27 de octubre de 2020 (BOCG 10 de noviembre 2020, págs. 14 ss, https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-175.PDF).

Además de ello, habrá que poner sobre el tapete modelos nuevos que están surgiendo y que pueden ser también complementarios o alternativos al existente, como el ESOP de Estados Unidos (Planes de Propiedad o Transferencia de Acciones de las empresas a sus trabajadores), aun con el inconveniente que supone su aplicación a empresas cotizadas o en todo caso, de alto nivel productivo, que son las únicas que pueden ofrecer un atractivo suficiente por el valor de sus acciones o participaciones.

Con la aparente quiebra del modelo tiene que ver también el fenómeno de la globalización económica y la movilidad de trabajadores. Por eso, las grandes empresas y los agentes del sistema financiero –bancos, aseguradoras, fondos o gestores– confían en impulsar el mercado de planes individuales que proporcionará Europa a aquellas empresas para fomentar la inversión (700.000 millones de euros entre 2020 y 2030).

Frente a la fragmentación actual, las instituciones europeas han ideado el PEPP (Plan Paneuropeo de Pensiones), que permite la portabilidad del plan, ofrece mayores posibilidades de elegir la inversión por parte del ahorrador y otorga una alta protección de los consumidores. El Parlamento Europeo aprobó el día 4 de abril de 2019 el texto adoptado a tres partes junto con la Comisión Europea y el Consejo Europeo, que los consagra como planes privados aplicables a empleados, desempleados y estudiantes.⁸ Para la viabilidad del modelo, la Comisión ha recomendado que el Plan Paneuropeo tenga el mismo tratamiento fiscal que tienen los otros planes. Ahora mismo, sin embargo, el proyecto está detenido debido a las urgencias de la pandemia, aunque en principio, todos los países deberían tener adaptados sus ordenamientos para junio de 2022.

Por último, no debería minusvalorarse la incidencia de la robotización. Más allá de alarmismos que no tienen respaldo científico, no estaría de más pensar en alguna manera para reasignar las rentas derivadas de la explotación de las máquinas.

El tema de la cotización de los robots, como el de su contribución tributaria (pagar impuestos por las rentas “presuntas” que se derivan de su “trabajo”) está sobre la mesa desde hace varios años, pero aún dista mucho para resolverse, y ello entendiendo que su resolución hubiera de ser pen sentido positivo, porque si fuera negativo, poco habría que decir.⁹ La Comisión del Pacto de Toledo no fue ajena a

⁸ Reglamento (UE) 2019/1238 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativo a un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1238&from=ES>

⁹ Bill Gates, el famoso magnate fundador de Microsoft, propuso en 2017 que los robots pagasen impuestos. Pero antes, ese mismo año, la Resolución del Parlamento europeo, de 16 de febrero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil sobre robótica (2015/2013 INL), -ponente Mady Delvaux) encargó a esta su posición sobre el tema -entre muchos otros- (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_ES.html#title1). Sobre el tema

esta circunstancia en 2020 y, de hecho, si no abiertamente, no cierra ninguna posibilidad.¹⁰

Todas están interconectadas y casi todas pueden ser abordadas desde distintos puntos de vista y metodologías científicas diversas. En este ensayo se hace un análisis de la sostenibilidad de las pensiones públicas desde el punto de vista de los principios de justicia en el ingreso y en el gasto que consagra el artículo 31 de nuestra Constitución. Esta concreción no elimina su complejidad, pero acota el objeto de estudio desde una perspectiva jurídica y, dentro de esta, de naturaleza financiera, aun en el entendimiento de que incluso este acotamiento tiene muchos planos tangentes con otras perspectivas, principalmente -aunque no sólo- la laboral y la económica.

III. ALGUNAS CLAVES PARA ENTENDER LA SITUACIÓN ACTUAL

Hay varias claves que coinciden en la situación actual y cada una de ellas juega su papel.

1. Entre ellas, hay que mencionar en primer lugar el factor demográfico, tanto en términos absolutos (previsión de crecimiento o descenso de la población) como relativos (población en edad de trabajar). La pandemia no ha hecho más que agravar una situación de descenso poblacional con saldo vegetativo negativo que veía arrastrándose desde mitad de la década pasada.¹¹

Aunque con carácter pasajero, pero importantísimo por su inmediatez, se presenta la próxima jubilación de las personas nacidas entre finales de los años 50 y los 60, la generación llamada del *baby boom*, criada al rebufo de la expansión económica y social de aquellos años. Como consecuencia de la alta natalidad de

constituyen una referencia sobre el tema los trabajos de Xavier OBERSON, que pueden encontrarse sistematizados en su trabajo de 2019: *Taxing Robots. Helping the economy to Adapt to the Use of Artificial Intelligence*, EE Elgar, Reino Unido.

¹⁰ Informe de evaluación y reforma... citado, Recomendación 19bis "Seguridad Social y economía digitalizada", en la que observa: "Por último, es cierto que en este contexto de digitalización la previsible pérdida de peso del trabajo en la actividad productiva no parece anticipar una caída de los niveles de riqueza. Sin embargo, podría afectar a los ingresos por cotizaciones de la Seguridad Social. El compromiso de esta Comisión con el sistema de reparto basado en la solidaridad intergeneracional nos lleva a alertar, en línea con recomendaciones anteriores, sobre la necesidad de corregir una excesiva dependencia de las cotizaciones sociales en un contexto productivo y demográfico muy distinto al de las últimas décadas del siglo XX. Si la revolución tecnológica implica un incremento de la productividad, pero no necesariamente un aumento del empleo, el reto pasa por encontrar mecanismos innovadores que complementen la financiación de la Seguridad Social, más allá de las cotizaciones sociales. Se reforzaría así la estructura financiera del sistema a través de la diversificación de las fuentes de ingresos del sistema, como un aspecto clave para garantizar su sostenibilidad económica y social." (Pág. 74 y 75 BOCG 10 noviembre 2020, citado).

¹¹ Las datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística cifran en 74.227 los fallecimientos de más en 2020 respecto a 2019 y en un 6% menos los nacimientos.

esos años, en otros tantos próximos habrá pensionistas en una proporción mayor que la habitual.¹²

La situación se empezó a percibir con claridad en la anterior crisis financiera y, de hecho, el Pacto de Toledo afrontó la situación, aunque las principales medidas que propuso, desarrolladas en 2013 -como fueron el factor de sostenibilidad y el índice de revalorización de las pensiones-, cayeron rápidamente en saco roto y ya antes de la crisis pandémica de 2020 estaban suspendidas y sin muchas posibilidades de aplicarse después de la falta de acuerdo en la Comisión del Pacto de Toledo de la pasada legislatura.¹³

2. En segundo lugar, es una obviedad que la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 ha cambiado bastante el estado de cosas. Ya a mediados de 2020 era evidente que su impacto sobre las arcas de la Seguridad Social iba a ser durísimo, de modo que la citada Comisión aceleró sus trabajos hasta lograr un consenso bastante elevado sobre las medidas que deberán implementarse en los próximos años, consenso que se plasmó en el Informe sobre Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 27 de octubre de 2020.¹⁴

En efecto, los datos del primer trimestre de 2021 fueron muy elocuentes. Según el Ministerio de Trabajo y Economía Social, el saldo neto de desempleo desde el comienzo de la crisis era de algo más de 400.000 parados y el número total de casi 4 millones; además, en ese momento había casi 750.000 trabajadores acogidos a expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE). Por su parte, la Encuesta de Población Activa (EPA) -Instituto Nacional de estadística (INE)- arrojó entonces ya un descenso del desempleo hasta los 3,6 millones, que se atribuyó a una bajada de la población activa de casi 200.000 personas, lo que no empeció al incremento neto de desempleo en casi 140.000 personas.

A finales de año, la situación ya había cambiado, ciertamente. El total de desempleados ha sido contabilizado en poco más de 3,1 millones y los trabajadores en ERTE no superan los 200.000.

Para entonces, el Gobierno y los agentes sociales (los sindicatos CC.OO. y UGT y las patronales CEOE y CEPYME) ya habían firmado un acuerdo que, según el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luís Escrivá, elimina la

¹² Un análisis de la situación puede verse en GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M. (2017): "El pago de las pensiones públicas de jubilación a las generaciones prolijas", en *Nueva Fiscalidad*, nº 4/2017, págs. 131-153.

¹³ *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, de 31 de enero de 2011* (publicado en el BOCG Congreso de los Diputados, de 31 de enero, https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D_513.PDF).

¹⁴ Cit. (BOC 10 de noviembre 2020, págs. 14 ss, https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-175.PDF).

incertidumbre sobre las pensiones y lo hace asegurando su suficiencia, reforzando la sostenibilidad del sistema a medio y largo plazo e introduciendo elementos de equidad.¹⁵

3. En tercer lugar, hay que constatar que los acuerdos de la Comisión del Pacto de Toledo se han plasmado en 20 recomendaciones (en adelante, “R” seguida del número de recomendación).¹⁶ Casi todas inciden en los gastos y en los ingresos de la Seguridad Social. Una parte importante de ellas está dirigida a disminuir los gastos, otras supondrán claramente un incremento de ellos y otras propenden a incrementar los ingresos.

Entre las que supondrán una disminución de los gastos están: la recomendación R0, en la medida en que proclama la adecuación del sistema de la Seguridad Social a la naturaleza de la protección y establece que las prestaciones no contributivas se financien mediante aportaciones del Estado; la R1, que consagra la separación de fuentes -corolario de la R0- con la vista puesta en enjugar el déficit financiero en 2023; la R5, relativa a la adecuación de las bases y períodos de cotización; y la R6, que pretende limitar los incentivos al empleo a situaciones y colectivos cuyo empleo se deba favorecer de una manera especial.

Por su parte, la importantísima recomendación R2 debería suponer un ajuste al alza de los gastos mediante el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y su mejora en determinados casos.

A incrementar los ingresos del sistema se dirigen las recomendaciones R10, destinada a las medidas de lucha contra el fraude; la R19bis, que prevé actuaciones sobre plataformas digitales, falsos autónomos, infra-cotización y la que denomina economía “informal”¹⁷; la R12, que pretende reforzar la permanencia de los trabajadores en activo; y la R19, destinada a favorecer la inmigración legal para satisfacer la demanda de trabajo.

Y luego está la recomendación R16, sobre los sistemas complementarios al sistema público destinada a impulsar los planes de empleo, sustentados -se dice- en el marco de la negociación colectiva, y a adoptar medidas de transparencia para los planes individuales.

¹⁵ Acuerdo en Pensiones de 1 de julio de 2021, cuyo contenido se ha empezado a desarrollar en las leyes 21 y 22 de 2021, citadas.

¹⁶ Cfr. AGUILAR SEGADO, C.D. (2021): “Los efectos de la pandemia sobre el estado del bienestar: un análisis jurídico-financiero de las pensiones en España”, en este mismo número de la revista.

¹⁷ Todo parece indicar que se trata de un eufemismo para referirse a la economía sumergida. La expresión *informal economy* es a veces usada en inglés para referirse a la *underground economy* o a la *black economy*; también se usa *unregistered economy*, quizá más exacta, aunque menos amable que *informal economy*.

IV. EL ALCANCE DE LAS REFORMAS ADOPTADAS A PARTIR DE LAS RECOMENDACIONES DEL PACTO DE TOLEDO DE 2020

La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (Ley PGE) comenzó inmediatamente a poner en práctica las recomendaciones de 2020 del Pacto de Toledo. Después han continuado la propia Ley de PGE para 2022 (Ley 22/2021) y una ley específica sobre garantía del poder adquisitivo de las pensiones, a las que se hará referencia a continuación.

1. La modificación del régimen fiscal de los planes de pensiones.

Conviene prestar atención a la última recomendación mencionada, R16 “Sistemas complementarios”, que ha comportado ya dos modificaciones del régimen fiscal de los planes de pensiones, en el sentido de disminuir las deducciones por planes privados para promover las deducciones de las aportaciones a los sistemas de empleo,¹⁸ al tiempo que ha dado pie al anuncio de creación de un fondo público de pensiones, aún no definido,¹⁹ que debería favorecer sobre todo -aunque no sólo- el ahorro a largo plazo de pequeñas y medianas empresas y trabajadores autónomos. La intervención legislativa se ha producido en dos frentes.

De un lado, para 2021 se ha modificado la legislación sobre planes y fondos de pensiones, en concreto el art. 5 de su norma reguladora, para limitar reducciones anuales máximas a 2.000 euros, aunque se pueden incrementar hasta otros 8.000

¹⁸ Ya en julio de 2020, la mencionada *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal* (AIReF), había cuestionado las desgravaciones (exenciones y bonificaciones fiscales) a los planes de pensiones, por entender que estos incentivos no favorecen la generación de ahorro a largo plazo para la jubilación y, en cambio, suponen un gasto muy elevado para las arcas públicas (en aquel momento más de 1.640 millones de euros). Las tres últimas conclusiones del *Estudio sobre beneficios fiscales del Spending Review 2019/2020* son concluyentes:

“El beneficio supone un coste fiscal de 1.643 M€ (450 M€ si se tiene en cuenta el diferimiento fiscal) y tiene un carácter regresivo desde el punto de vista de la desigualdad al focalizarse en rentas altas.

El objetivo del beneficio es estimular el ahorro previsional a largo plazo, como complemento al sistema público de pensiones.

La evaluación concluye que el beneficio fiscal NO alcanza el objetivo e incluso puede resultar negativo para un conjunto amplio de ahorradores una vez que se tiene en cuenta la fiscalidad en el momento de jubilación de ese ahorro, las comisiones del plan de pensiones y la tasa de preferencia intertemporal.” (Págs. 78-79 del *Estudio* citado: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docus_Varios_SR/Estudio_Beneficios_Fiscales_Spending_Review.pdf).

¹⁹ La Comunidad autónoma del País Vasco, por su parte, tiene aprobado un fondo público (EPSV) que prevé también unas importantes medidas fiscales favorables en el IRPF y en el Impuesto sobre Sociedades.

siempre que ese incremento provenga de contribuciones empresariales.²⁰ Nótese que esta es una modificación de uno de los definidos como *principios básicos* de los planes de pensiones, lo que la dota de una singular relevancia.

De otro lado, como consecuencia de ese cambio en los principios, se ha modificado la legislación tributaria en el IRPF para limitar las reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social. Las limitaciones se han plasmado en las primas satisfechas a seguros privados de dependencia a favor de un mismo contribuyente (art. 51.5 Ley IRPF) y en las aportaciones a sistemas de previsión social por parte de un cónyuge a favor de otro que no obtenga rentas o estas sean muy limitadas (art. 51.7 Ley IRPF), con una cláusula de cierre limitativa de las reducciones máximas antes mencionadas (art. 52 y Disp. Ad. 16^a Ley IRPF).²¹

²⁰ Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de *Presupuestos Generales del estado para 2021*, disp. final 12^a, que modifica el *TR de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones*, aprobado por RD Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre:

“Se modifica la letra a) del apartado 3 del artículo 5, que queda redactada de la siguiente

forma: «Artículo 5. *Principios básicos de los planes de pensiones.* [...] a) El total de las aportaciones y contribuciones empresariales anuales máximas a los planes de pensiones regulados en la presente Ley no podrá exceder de 2.000 euros.

Este límite se incrementará en 8.000 euros, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales.

Las aportaciones propias que el empresario individual realice a planes de pensiones de empleo de los que, a su vez, sea promotor y partícipe, se considerarán como contribuciones empresariales, a efectos del cómputo de este límite.»

El resto del artículo permanece con la misma redacción.”

(Puede verse el análisis de AGUILAR SEGADO, C. D. (2021), cit.

²¹ Artículo 62 de la Ley 11/2020, de PGE para 2022. *Límites de reducción en la base imponible de las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social.*

«Artículo 51. *Reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social.*

...

5. Las primas satisfechas a los seguros privados que cubran exclusivamente el riesgo de dependencia severa o de gran dependencia conforme a lo dispuesto en la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Igualmente, las personas que tengan con el contribuyente una relación de cónyuge, o por aquellas personas que tuviesen al contribuyente a su cargo en régimen de tutela o acogimiento, podrán reducir en su base imponible las primas satisfechas a estos seguros privados, teniendo en cuenta el límite de reducción previsto en el artículo 52 de esta Ley.

El conjunto de las reducciones practicadas por todas las personas que satisfagan primas a favor de un mismo contribuyente, incluidas las del propio contribuyente, no podrán exceder de 2.000 euros anuales.

Estas primas no estarán sujetas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

...

7. Además de las reducciones realizadas con los límites previstos en el artículo siguiente, los contribuyentes cuyo cónyuge no obtenga rendimientos netos del trabajo ni de actividades económicas, o los obtenga en cuantía inferior a 8.000 euros anuales, podrán reducir en la base imponible las aportaciones realizadas a los sistemas de previsión social previstos en este artículo de los que sea partícipe, mutualista o titular dicho cónyuge, con el límite máximo de 1.000 euros anuales.

Estas aportaciones no estarán sujetas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.»

La Ley de Presupuestos Generales del estado para 2022 ha insistido en la limitación, que lleva hasta 1.500 euros, aunque incrementa el límite de otras aportaciones a 8.500 euros, que pueden provenir de contribuciones empresariales o ser aportaciones del trabajador al mismo instrumento de previsión social, con tal que su importe sea igual o inferior a la respectiva contribución empresarial.²² Se insiste así en la disminución de las aportaciones a planes distintos a los de empleo, aun manteniendo el límite máximo en los 10.000 euros que ya existían en 2021.

2. La exclusiva asignación de gastos específicos o propios a la Seguridad Social (separación de fuentes de ingresos y separación de fuentes de gastos)

La segunda medida de la Ley PGE para 2021 -y no por orden de importancia- ha sido la puesta en práctica de la separación de fuentes y restablecimiento del

«Artículo 52. Límite de reducción.

1. Como límite máximo conjunto para las reducciones previstas en los apartados 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 51 de esta Ley, se aplicará la menor de las cantidades siguientes:

a) El 30 por 100 de la suma de los rendimientos netos del trabajo y de actividades económicas percibidos individualmente en el ejercicio.

b) 2.000 euros anuales.

Este límite se incrementará en 8.000 euros, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales.

Las aportaciones propias que el empresario individual realice a planes de pensiones de empleo o a mutualidades de previsión social, de los que, a su vez, sea promotor y participe o mutualista, así como las que realice a planes de previsión social empresarial o seguros colectivos de dependencia de los que, a su vez, sea tomador y asegurado, se considerarán como contribuciones empresariales, a efectos del cómputo de este límite.

Además, 5.000 euros anuales para las primas a seguros colectivos de dependencia satisfechas por la empresa.»

«Disposición adicional decimosexta. Límite financiero de aportaciones y contribuciones a los sistemas de previsión social.

El importe anual máximo conjunto de aportaciones y contribuciones empresariales a los sistemas de previsión social previstos en los apartados 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 51, de la disposición adicional novena y del apartado dos de la disposición adicional undécima de esta Ley será de 2.000 euros anuales.

Este límite se incrementará en 8.000 euros, siempre que tal incremento provenga de contribuciones empresariales.

Las aportaciones propias que el empresario individual realice a planes de pensiones de empleo o a mutualidades de previsión social de los que, a su vez, sea promotor y participe o mutualista, así como las que realice a planes de previsión social empresarial o seguros colectivos de dependencia de los que, a su vez, sea tomador y asegurado, se considerarán como contribuciones empresariales, a efectos del cómputo de este límite.

Además, para seguros colectivos de dependencia contratados por empresas para cubrir compromisos por pensiones, se establece un límite adicional de 5.000 euros anuales para las primas satisfechas por la empresa.»

²² A tal efecto se han modificado de nuevo los artículos 51.5 y 52.1, así como la Disposición adicional 16ª de la Ley del IRPF (art. 59 de la LPGE para 2022).

equilibrio financiero (R1: “Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero”), que, en definitiva, no persigue otra cosa sino atribuir a la Seguridad Social los gastos que son específicos de la Seguridad Social (gastos propios) y no otros que ha venido asumiendo desde hace muchos años a pesar de no ser de naturaleza contributiva (los llamados gastos impropios).

Esto ha permitido ya la transferencia de casi 14.000 millones de euros al estado de ingresos de la Seguridad Social en los mismos PGE para 2021.²³ Y, además, se ha añadido una disposición adicional a la Ley General de la Seguridad Social para asegurar una transferencia anual del Estado al presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de gastos no contributivos de esta última.²⁴

En cumplimiento de esta medida, la Ley PGE para 2022 contempla la transferencia de aproximadamente 18.400 millones de euros al presupuesto de la

²³ Disp. adicional 128ª LPGE 2021:

“Financiación de la acción protectora de la Seguridad Social.

A los efectos de lo previsto en la disposición adicional trigésima segunda del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en los Presupuestos Generales del Estado para 2021 se realizarán tres transferencias del Estado a los presupuestos de la Seguridad Social en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo 2020, por los importes especificados en el artículo 12. Cuatro de esta ley.” (13.929 millones por la disp. adicional 32ª LPGE 2021, 12.212 millones para el resto de Entidades gestoras, además de las transferencias al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales y el Instituto Social de la Marina).

²⁴ Disp. adicional 32ª LPGE, que modifica el TR de la LGSS, RD Legislativo 8/2015, de 30 de octubre:

“Financiación de la acción protectora de la Seguridad Social en cumplimiento del principio de separación de fuentes consagrado en el Pacto de Toledo.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 109.1.a), la Ley de Presupuestos Generales del Estado contemplará anualmente una transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de los beneficios en cotización a la Seguridad Social de determinados regímenes y colectivos, el coste del reconocimiento de la prestación anticipada de jubilación por aplicación de coeficientes reductores cuando no se haya previsto cotización adicional, el coste de la integración de los periodos no cotizados en la determinación de la base reguladora de las prestaciones del sistema y las reducciones legalmente establecidas en la cotización a la Seguridad Social. Asimismo, y de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 109.2, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se fijará, todos los años, el importe de las prestaciones que serán financiadas con una transferencia del Estado a la Seguridad Social.”

A esta disposición está ligada la Disposición adicional 6ª de la Ley 21/2021, que prevé un Informe de auditoría sobre la financiación de los gastos de naturaleza contributiva y no contributiva de la Seguridad Social en estos términos:

En el plazo máximo de un mes desde la aprobación de esta ley, el Gobierno encargará la elaboración de un informe de auditoría relativo a los ingresos provenientes de cotizaciones sociales y a los gastos de naturaleza contributiva y no contributiva de la Seguridad Social, con particular atención a los conceptos a los que se refiere la disposición adicional trigésima segunda de la Ley General de la Seguridad Social. Dicho informe, que será realizado en un plazo máximo de seis meses para su elevación a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos de Pacto de Toledo, comprenderá la cuantificación de dichos conceptos y su financiación durante el período comprendido entre los años 1967 y 2019, ambos incluidos.”

Seguridad Social, además de otros 11.700 millones para la financiación del resto de entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, entre los que las mayores partidas se asignan a las prestaciones no contributivas de protección familiar, los complementos de pensiones mínimas y el Ingreso Mínimo Vital.²⁵

Es importante señalar que la necesidad de la separación de fuentes se había apuntado ya en el Informe del Pacto de Toledo de 2011, pero no se llevó a efecto de modo decidido. La Ley General de la Seguridad Social indica que tienen naturaleza contributiva las prestaciones económicas y la totalidad de las derivadas de contingencias profesionales; por su parte, carecen de esa naturaleza las demás (prestaciones no contributivas, asistencia sanitaria, servicios sociales, ingreso mínimo vital, subsidios familiares, de maternidad y complementos de mínimos).²⁶

El Informe de 2020 sostiene que hay algunas prestaciones, políticas o partidas que se financian ahora con cargo a la Seguridad Social y que deben contar con una financiación tributaria, a saber: las reducciones en la cotización, las prestaciones asistenciales no contributivas del sistema de desempleo, las ayudas a la jubilación anticipada o a la cotización de algunos regímenes especiales o en actividades de formación juvenil, alguna parte de las políticas dedicadas a la protección de la familia y a la conciliación familiar.²⁷ El Informe considera, además, que si estas prestaciones no hubieran sido financiadas por la Seguridad Social, se habrían evitado algunos problemas de gran relieve, como el conflicto intergeneracional -que califica de falso- y el continuo trasvase de fondos del Estado a la Seguridad Social.²⁸

No resulta, por tanto, extraño, que las primeras medidas adoptadas hayan sido las tendentes a eliminar gastos de la Seguridad Social y endosarlos a la caja general

²⁵ Ver art. 12 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022

²⁶ Art. 109. 3 Ley General de la Seguridad Social, citada. Sobre la separación de fuentes actual, véase ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (2022): *Tabla comparativa de modificaciones de la LGSS por la Ley 21/2021 y algunos apuntes sobre la revalorización de pensiones y el mecanismo de equidad intergeneracional* (<http://grupo.us.es/iwpr/2022/01/13/tabla-comparativa-de-modificaciones-de-la-lgss-por-la-ley-21-2021-y-algunos-apuntes-sobre-la-revalorizacion-de-pensiones-y-el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional-establecidos-en-la-ley-21-2021-de/>).

²⁷ Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo 2020, cit. Recomendación 1. Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero, págs. 61-62 del BOCG citado de 10 de noviembre de 2020.

²⁸ *Ibidem*, cit, pág. 62: "Si las cotizaciones se hubieran limitado a financiar prestaciones de naturaleza estrictamente contributiva, se habrían evitado dos problemas:

En primer lugar, las tensiones generadas por la sobrecarga de las cotizaciones han alentado un falso conflicto intergeneracional que oculta que, durante años, los excedentes del sistema se utilizaron para financiar otras políticas sociales y el desarrollo del propio sistema del Estado del Bienestar.

En segundo lugar, el desequilibrio presupuestario ha derivado en la concesión de préstamos del Estado a la Seguridad Social, cuando las reservas financieras del sistema habrían sido suficientes para cubrir las prestaciones contributivas. Ello ha generado una imagen distorsionada de desequilibrio del sistema, generando alarmismo e incertidumbre a los pensionistas y al conjunto de la población."

de Estado. Se trata de medidas directas de reducción de gasto para sanear el presupuesto de la Seguridad Social²⁹ y asegurar su equilibrio.³⁰

3. La “financiación tributaria” de la Seguridad Social

A la hora de hablar de financiación tributaria de la Seguridad hay que distinguir dos ámbitos diferenciados: uno es la financiación de la Seguridad Social con los Presupuestos Generales del Estado y otro la afectación de ingresos tributarios a la financiación de la Seguridad Social, más en concreto, del sistema de pensiones.

Como se ha apuntado, el Informe de 2020 del Pacto de Toledo señala rotundamente que las prestaciones no contributivas que se acaban de mencionar “deben contar con una financiación tributaria”.³¹

El recurso a la “fiscalidad general”, como también la denomina en otro pasaje el *Informe*, supone la asunción por parte del Estado de estos gastos con cargo a sus Presupuestos Generales. Pero, si bien es cierto que ese presupuesto general estatal se nutre fundamentalmente de tributos, también lo es que no es este el único recurso financiero que lo integra, y mucho menos en los tiempos actuales, en los que la emisión de deuda pública es elevada (en España, el endeudamiento supera ya el 120% del PIB)³², todo ello sin contar con el potencial derivado de los recursos patrimoniales. Por otra parte, la reducción de ingresos tributarios como consecuencia de la crisis financiera y ahora de la crisis sanitaria es muy acusada, aunque en 2021 en España parece haber recuperado niveles pre-pandemia.³³

²⁹ Según el informe del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: *Estado de situación de la implementación de las recomendaciones del pacto de Toledo*, de 12 de abril de 2021 (<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2021/120421-Comparecencia%20PdT.pdf>), 4/5 partes del déficit post-pandemia están cubiertos ya por la LPGE para 2021 y la asunción completa por el Estado de los gastos impropios habrá de producirse en 2023 (pág.28).

³⁰ En el *Preámbulo* de la Ley 21/2021, II último párrafo se dice: “De otro lado, como segundo objetivo, ha de reforzarse el equilibrio del sistema como forma más efectiva de asegurar una adecuada capacidad de respuesta a las exigencias demográficas y económicas. Para ello son necesarias medidas que fortalezcan la estructura de financiación de la Seguridad Social a través de la asunción por el Estado de los gastos de naturaleza no contributiva en los términos recogidos en el acuerdo de 1 de julio de 2021; al tiempo que se incorporan también otras medidas dirigidas a contener de forma equitativa y justa el incremento de gasto asociado a la jubilación de los *baby boomers* a través de incentivos que favorecen la demora en el acceso a la pensión de jubilación.”

³¹ *Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo 2020*, cit. *Recomendación 1. Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero*, párrafo 4º, págs. 61 BOCG señalado.

³² En el tercer trimestre de 2021 fue de 1.432.301 millones de euros, es decir, cerca de 1,5 billones.

³³ El *Avance* de Recaudación Tributaria de 2021 adelantado por el Gobierno lo cifra en 223.382 millones de euros, lo que supone un incremento del 15,1% sobre 2020. Ver presentación oficial en: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.HACIENDA/27-01-22-PRESENTACION-DATOS-AVANCE-RECAUDACION-TRIBUTARIA-2021.pdf>

Es de suponer que la remisión a la financiación tributaria está hecha en realidad a la financiación con cargo a los ingresos no afectados de los Presupuestos Generales; en todo caso, es más adecuado y más exacto decir lo que exactamente se ha hecho: nutrir el estado de ingresos del presupuesto de la Seguridad Social de los gastos que esta realiza para las prestaciones no contributivas, es decir, los gastos llamados impropios.

Esto es algo razonable: por una parte, las prestaciones contributivas debe asumirlas la Seguridad Social con cargo a las cotizaciones, que tienen precisamente ese carácter contributivo específico; por su parte, las prestaciones no contributivas que están a cargo de la Seguridad Social deben financiarse con cargo a los recursos generales del Estado y, entre ellos señaladamente los ingresos tributarios, con los que se financian la mayor parte de los gastos, porque el sistema tributario está todo él afecto a la contribución a los gastos públicos, cualesquiera que estos sean (art. 31.1 Constitución Española).³⁴

Cuestión distinta es la posible asociación entre determinados ingresos tributarios y la sostenibilidad de las pensiones, porque, en este caso, lo que en realidad se estaría haciendo no sería otra cosa que utilizar el instrumento tributario para cofinanciar el sistema. Para ello, habría que afectar determinados ingresos tributarios a la financiación de la Seguridad Social, distintos a las cotizaciones sociales, que previsiblemente serían tributos nuevos, aunque no habría por qué excluir la afectación de ingresos ya existentes, por mucho que no fuera deseable. En las últimas décadas han proliferado los tributos afectos a gastos determinados, sobre todo en el ámbito medioambiental, de modo que tal afectación no sería en modo alguno novedosa desde el punto de vista conceptual, aunque sí atípica, porque los ingresos típicamente afectados a los gastos propios de la Seguridad Social son las cotizaciones. Por ahora, sin embargo, nada se ha adoptado al respecto.³⁵

Y, abundando en el papel del sistema tributario, otra opción distinta es la posibilidad de incrementar la presión fiscal y aumentar la recaudación de algunos tributos para compensar el incremento del gasto en pensiones. En particular se ha

³⁴ Artículo 31.1 *Constitución Española* de 1978: "Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio". De ahí que los tributos sean, además de institutos jurídicos, recursos financieros de carácter contributivo general (no como las cotizaciones, que son recursos financieros afectados a las prestaciones propias de la Seguridad Social).

³⁵ Se habló del Impuesto sobre Transacciones Financieras (ejemplo adaptado de la universalmente conocida *Tasa Tobin*) como uno de los que podrían afectarse a la financiación del sistema de pensiones, pero nada de ello ha habido después. De hecho, la Ley 5/2020, de 15 de octubre, que lo regula en España, declara abiertamente en su Preámbulo que el objetivo del IIF es contribuir a la consolidación de las finanzas públicas y reforzar la equidad del sistema tributario.

hablado de incrementar la presión sobre el IRPF, el Impuesto sobre Sociedades y el IVA, lo que para algunos analistas económicos sería algo inevitable.

En asuntos como este, parece aconsejable evitar la especulación, no tanto porque la financiación del sistema de pensiones futuro no vaya a necesitar en el futuro los aportes del presupuesto general estatal -que posiblemente sea así-, sino por la naturaleza de algunos tributos que se mencionan, como el IRPF, que -no se olvide-, es prácticamente un impuesto a las rentas del trabajo, como las propias cotizaciones sociales, y lo que habría que pensar es en aligerar la presión fiscal sobre el trabajo dependiente, no en recargarla aún más.³⁶

Como se acaba de apuntar, el sistema tributario justo, según la Constitución, está destinado a contribuir a los gastos públicos y, de hecho, los gastos que no pueda asumir la Seguridad Social con sus ingresos típicos derivados de las cotizaciones sociales han de ser asumidos por la caja general del Estado, tanto si se trata de gastos impropios -lo que parece completamente razonable-, como si se trata de gastos propios no cubiertos -lo que resultaría inevitablemente necesario-.

4. Medidas dirigidas a aumentar los ingresos del sistema

Hay otras medidas que tienen la misma finalidad de coadyuvar al sostenimiento del sistema de pensiones y son también carácter directo, aunque estén dirigidas a aumentar los ingresos del sistema. En particular, tienen este carácter las derivadas (parcialmente, sea dicho) de la recomendación R12, "Edad de jubilación", como son la de flexibilizar el uso de la jubilación parcial -para evitar el abuso que se ha hecho de esta última en algunos momentos- y la de fomentar la permanencia de los trabajadores en activo.³⁷

La jubilación parcial supone un coste para el sistema (se devenga una pensión) al tiempo que un ahorro (porque no es una pensión total), pero también hay un ingreso (el pensionista a tiempo parcial sigue cotizando).

Se parte de la constatación de que el modelo actual, en cuanto permite la libertad total de distribución de la jornada parcial, favorece la concentración de

³⁶ En este trabajo no es posible profundizar más en este tema, pero me parece evidente y necesario que el análisis de la contribución, desde el punto de vista de la justicia tributaria, se haga aunando el impuesto personal sobre la renta y las cotizaciones sociales.

El último informe de la OCDE, las cotizaciones a la Seguridad Social y el IRPF suponen ya prácticamente el 40% de las rentas netas de los trabajadores, lo que supone caso 5 puntos más que la media de los países de esta organización (39,3 frente a 34,6). Cfr versión inglesa: OECD (2021), *Taxing Wages 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/047072cd-en>. O versión francesa: OECD (2021), *Les impôts sur les salaires 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/24d05263-fr>.

³⁷ Como se destaca en el informe citado *Estado de situación de la implementación de las recomendaciones del pacto de Toledo...*, la participación en el mercado laboral sigue siendo más baja en España que en los países de nuestro entorno, sobre todo a partir de los 65 años -4,1 %- y entre los 55 y 64 -1,8 %-, pág. 12.

horas y eso funciona, según el Ministerio, como una jubilación anticipada “encubierta”. La actuación sobre la jubilación parcial, por tanto, pasaría por exigir una distribución equilibrada de la jornada a lo largo de los años que dure la jubilación parcial.³⁸

Pero en el plan del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la medida más importante es la actuación sobre las cláusulas de jubilación forzosa establecidas en los convenios; lo que se pretende es permitir la continuación de la vida laboral activa.³⁹ El carácter convencional -pero en ese caso imperativo- de estas cláusulas podría permanecer durante la vigencia del convenio correspondiente para después establecer un modelo que permitiera la permanencia.⁴⁰

El régimen aplicable a partir 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* ha visto la modificación -una vez más- de la Disposición adicional décima del Estatuto de los Trabajadores, para prohibir la jubilación forzosa a edad inferior a los 68 años.⁴¹ La prohibición toma la forma de autorización convencional de la jubilación posterior a los 68 años siempre que la persona afectada tenga derecho al cien por cien de la pensión ordinaria en su modalidad contributiva y la medida se vincule al relevo generacional a través de la contratación indefinida y a tiempo completo de un nuevo trabajador.

Todas estas medidas están dirigidas a aumentar el ingreso mediante la continuidad de las cotizaciones. Obviamente, tienen también el importantísimo efecto derivado de la disminución del gasto, en la medida en que la permanencia en la actividad supone un menor abono de pensiones, incluso en el supuesto de que la jubilación sea parcial.

Sin embargo, dentro de este mismo bloque de medidas relacionadas con la edad de jubilación (recomendación R12) hay otra que se dirige directamente a

³⁸ *Ibidem*, pag. 25. La idea es permitir la concentración de la jornada hasta un 60% el primer año, pero limitar su concentración, excepto si las actividades implican situaciones peligrosas o pueden comprometer la seguridad de otras personas, en cuyo caso de podrían acumular completamente al inicio.

³⁹ En la *Comparecencia de 11 de abril de 2021*, el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Sr. José Luís Escrivá dijo literalmente que: “Nuestro objetivo es que la jubilación sea un derecho y no una obligación, como establecen ahora algunos convenios”. Puede verse un resumen de ella en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/120421-jubilacion.aspx>

⁴⁰ Según el *Estudio de situación...* cit., págs. 12-13: “Hay una amplia evidencia de que una mayor participación de los mayores no daña, sino que aumenta las oportunidades de empleo para los jóvenes”, algo que parece deducirse de las estadísticas de desempleo juvenil, que es más bajo en países con tasas de actividad próximas a la edad de jubilación.”

⁴¹ Disposición final 1ª de la *Ley 21/2021 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*, mencionada en el texto.

rebajar el gasto. Se trata de la modificación de los coeficientes reductores de la jubilación anticipada, porque el 33% de las voluntarias se corresponden a pensiones de 2.100 € aproximadamente. Alineando la edad efectiva y la edad ordinaria de jubilación mediante la modificación de los coeficientes correctores se puede mejorar la equidad y eliminar la regresividad del sistema. Sin embargo, en realidad, esta modificación consiste en penalizar menos la jubilación anticipada involuntaria (bajar los coeficientes reductores) y más la voluntaria (incrementar esos coeficientes).⁴²

A reducir gastos y a aumentar ingresos, es decir, con carácter mixto también, está dirigida la recomendación R4, “Integración y convergencia de regímenes”. En concreto, a partir de 2022 deberían equipararse las cotizaciones (una vez equiparada en 2019 la cobertura de contingencias). Eso, obviamente, ha de tener un impacto importante sobre las futuras pensiones, porque en la actualidad hay gran heterogeneidad de autónomos, si nos atenemos a los datos declarados a la Agencia Estatal de Administración Tributaria AEAT). El nuevo modelo debería equilibrar la “contributividad”⁴³ y el número de tramos, teniendo en cuenta que cuantos más tramos haya, mejor adaptación habrá a la capacidad de pago individual. En principio, se prevén trece tramos, de modo que el trabajador pueda adscribirse provisionalmente a uno cualquiera de ellos, con posibilidad de modificar su elección cuando lo crea conveniente, incluso dentro del mismo año.⁴⁴ Nada, sin embargo, se ha concretado aún.

Y finalmente, aún dentro de la recomendación R12 ya citada, hay otra medida directa de incremento del gasto. Se trata de los llamados “incentivos a la jubilación demorada”. En la actualidad, existen incentivos por prolongar la actividad laboral que en un año abarca entre el 2 y el 4%, pero las encuestas revelan que la mayoría de los trabajadores los desconoce.⁴⁵ La propuesta del Ministerio a mediados de 2021 era ofrecer tres tipos de incentivos: incrementar en un 4% la pensión por cada año de demora, un pago único de 11.000 euros por año (que puede ser mayor para las carreras de más de 44 años y medio), o la posibilidad de combinar ambas.⁴⁶

La Ley de referencia 21/2021, mencionada, ha modificado en este sentido el cálculo del importe de estas pensiones “voluntarias”, estableciendo que se abonará un complemento económico por cada año completo cotizado desde que el trabajador reuniera los requisitos para acceder a la pensión; este complemento será, al elección del interesado: o un porcentaje adicional del 4 por ciento por cada

⁴² *Ibidem*, págs. 15-20.

⁴³ Con este término, inexistente en el diccionario de la RAE, se expresa la “existencia de una relación equilibrada entre el importe de la prestación reconocida y el esfuerzo de cotización previamente realizado por cada trabajador” (*Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo 2020*, cit. Recomendación 11. Contributividad, pág. 67 BOCG).

⁴⁴ *Ibidem*, págs. 29-31.

⁴⁵ *Ibidem*, pág. 21

⁴⁶ *Ibidem*, págs. 22 a 24.

año completo cotizado entre la fecha de cumplimiento de la edad y el hecho causante de la pensión o una cantidad a tanto alzado por cada uno de esos mismos años, cantidad que se determinará en función de los años de cotización acreditados a la fecha de cumplir la edad.⁴⁷

Se trata, por tanto, de un gasto de carácter vinculado, una especie de gasto para ahorrar o prevenir otro gasto, cuya correspondencia con el principio de justicia en el gasto del art. 31.2 de la Constitución debe asegurarse.⁴⁸ De otro modo, si el saldo neto de la medida no fuera positivo, sería un contrasentido comparado con la tendencia del Pacto de Toledo de reducir los gastos del sistema para hacerlo más sostenible. Si no diera resultado, no sorprendería verlo dentro de pocos años en el estado de gastos del Ministerio como transferencia a la Seguridad Social.

El resto de medidas contempladas en las recomendaciones del Pacto de Toledo de 2020 tendrán un desarrollo paulatino. Algunas de ellas han comenzado ya a aplicarse a partir de la Ley 21/2021. Otras tardarán y muchas de ellas dependen de negociaciones políticas y laborales.

No obstante, es preciso mencionar, especialmente desde el punto de vista financiero, la importancia de las relacionadas con los incentivos al empleo, la inmigración y la lucha contra el fraude y la digitalización de la Seguridad Social, sobre el que habrá que pronunciarse más detenidamente en otro momento.

5. Un apunte sobre el mecanismo de equidad intergeneracional

La cuestión de la sostenibilidad del sistema de pensiones viene ocupando a la doctrina, sobre todo laboralista, desde hace años, aunque es cierto que se ha despertado activamente en la última década, habida cuenta del aumento de gastos de la Seguridad Social y las mermas de sus ingresos derivados de la llamada Gran Recesión a partir de 2008 y de la crisis ocasionada por la pandemia de Covid-19.⁴⁹

⁴⁷ Art. 1 ocho de la Ley 21/2021. Pude verse un análisis más detallado en PANIZO ROBLES, José Antonio (2021): *Una nueva reforma del sistema público de pensiones del sistema de la Seguridad Social*, en *CEF Laboral*, diciembre 2021, pags. 30 ss. (<https://www.laboral-social.com/sites/laboral-social.com/files/PANIZO-2021-diciembre.pdf>).

⁴⁸ Sobre esta idea puede verse el ya clásico trabajo de GARCÍA LUQUE, ELISA I. (2011): *Fiscalidad, desarrollo sostenible y responsabilidad social de la empresa*, Lex Nova, Valladolid.

⁴⁹ Pueden encontrarse varios análisis desde el punto de vista del Derecho laboral en VILA TIERNO F. Y MORENO ROMERO, F. (2018): "Equilibrio entre suficiencia y sostenibilidad" en ALVAREZ CORTÉS, J.C, dir.): *Trabajadores maduros y seguridad social*, Aranzadi, 2018, pp. 69-92; MONEREO PÉREZ, J. L. (2021): "La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social", en *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 3, 2021, monográfico: *La protección social de los mayores frente al reto de la sostenibilidad y suficiencia de las pensiones* (<https://doi.org/10.24310/rejlls.vi3.13533>); y VILA TIERNO, F. (2020): "El difícil equilibrio entre la sostenibilidad y la suficiencia. Una visión general de la situación general del sistema de pensiones pensando en el futuro", en *La incidencia de los diferentes factores endógenos y exógenos sobre sostenibilidad y suficiencia en el sistema de pensiones* (coord. por Miguel Ángel Gómez Salado; Francisco Vila Tierno (dir.) y Miguel Gutiérrez Bengoechea (dir.) 2020.

Hasta hace bien poco, el futuro del sistema de pensiones se había confiado al llamado factor de sostenibilidad que vinculaba la pensión a la esperanza de vida de los pensionistas al objeto de que estos tuvieran el mismo trato, aunque se jubilasen en momentos diferentes, pero realmente nunca llegó a aplicarse;⁵⁰ sí lo hizo el índice de revalorización automática articulado en 2013⁵¹, pero también fue objeto de alteraciones sucesivas desde 2018. Después del *Informe del Pacto de Toledo* de 2020, este modelo se ha sustituido por el llamado *Mecanismo de Equidad Intergeneracional* (MEI), que se articula a través de dos componentes.

El primero de ellos es la “reactivación” del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, lo que se hará con una aportación finalista -es decir- destinada a ese específico fin- entre 2023 y 2032, a razón de 0,6% de las cotizaciones por contingencias comunes; los “contribuyentes” de esta aportación serán la empresa y el trabajador, en la misma proporción que las cotizaciones sociales, es decir, 0,5 a cargo del empresario y 0,1 a cargo del trabajador; con ello se pretende equilibrar el sistema a partir de 2033 para el caso de que existan desvíos en las previsiones de gasto hasta 2050. Largo se fía.

El segundo componente es todo un ejercicio de prospección. A partir de 2032 y cada tres años hay que verificar si el nivel previsto de gasto para 2050 supera lo previsto inicialmente (en un informe de 2024). Si esto fuera así, pueden darse dos situaciones: a) que la desviación no supere el 0,2% del PIB, en cuyo caso se usa el Fondo de Reserva para financiar los gastos correspondientes a pensiones contributivas; b) que la desviación sea superior al 0,2% del PIB o que no quede más Fondo de Reserva, en cuyo caso el Gobierno negociará con los interlocutores sociales para hacer una propuesta a la Comisión del Pacto de Toledo. Esa propuesta sigue siendo ambigua, si no sorprendente, porque deberá consistir en minorar el gasto en pensiones o en incrementar las cotizaciones o -atención- encontrar fórmulas alternativas de ingresos. No se dice cuáles podrían ser, seguramente porque no se sabe y, en todo caso, habrán de pasar al menos diez años para que el problema se plantee.⁵²

La nueva regulación dista mucho de *parecer* sólida, pero sigue una tendencia de cambio acusada desde hace tiempo que se está cocinando lentamente, quizá demasiado lentamente.⁵³

⁵⁰ El modelo se contenía en el art. 211 del Texto Refundido de la *Ley General de la Seguridad Social*, que ha sido directamente derogado por la Ley 21/2021, citada.

⁵¹ *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*.

⁵² Es de nuevo la Ley 21/2021 la que da forma a este MEI en su Disposición final 4ª.

⁵³ Ver TORTUERO PLAZA, J.L./VILA TIERNO, F. (2021): “Solidaridad y Suficiencia. La construcción silenciosa de un cambio de modelo”, en *Perspectivas jurídicas y económicas del informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo*, (J. Hierro, dir.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021.

V. CONCLUSIONES

1ª. En la sostenibilidad del sistema de pensiones se dan cita varios frentes, unos propios del propio sistema y otros externos. Entre los primeros está su propia estructura financiera, que ha venido asumiendo gastos que le son impropios, pero también hay que señalar la ausencia de debate sobre el modelo actual de reparto puro, que se da por supuesto y por inamovible. Entre los segundos, concurren factores demográficos y laborales -empleo-, pero también otros derivados de la crisis financiera de 2008 y la posterior crisis sanitaria de 2020. Todo ello ha situado a nuestro sistema de pensiones al borde la insostenibilidad a medio y largo plazo.

2ª. La Comisión del Pacto de Toledo ha alcanzado por fin un acuerdo que se expresa en una veintena de recomendaciones, de las cuales algunas tienen relación directa con el sistema de ingresos y gastos de la Seguridad Social. La mayoría de ellas, de modo directo o indirecto, tienden a disminuir los gastos, aunque algunas (principalmente, la lucha contra el fraude) están dirigidas a la obtención de mayores recursos. Otras tienen carácter mixto: por un lado, deberían suponer una disminución de gastos y por otra un incremento de ingresos (señaladamente, la promoción de la permanencia en la vida laboral activa).

3ª. El Pacto de Toledo, reforma de 2020, está por desarrollarse prácticamente en su integridad, aunque ya se han adoptado algunas medidas de gran calado a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 y 2022, como son la transferencia especial de fondos del Estado a la Seguridad Social y la modificación de la Ley General de Seguridad Social para fijar una transferencia anual para cubrir otros costes o gastos de los llamados impropios, y la Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones, que introduce un mecanismo complejo y diferido de sostenibilidad.

4ª. Las recomendaciones del Pacto de Toledo reenvían al sistema tributario para la cobertura de aquellos costes hasta ahora asumidos por la Seguridad Social que se denominan impropios por no tener carácter contributivo específico. Habría de entenderse que se refiere a la cobertura de esos gastos con cargo a la caja general de los presupuestos estatales.

5ª. El recurso a los Presupuestos Generales del Estado para financiar déficits futuros de la Seguridad Social puede ser inevitable, pero no deseable como fórmula permanente. Si fuera tan necesaria como indispensable para el futuro sostenimiento del sistema de pensiones, habría que pensar seriamente en un cambio de modelo.

VI. REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR SEGADO, C.D. (2021): “Los efectos de la pandemia sobre el estado del bienestar: un análisis jurídico-financiero de las pensiones en España”, en este mismo número de la revista
- ÁLVAREZ CORTÉS, J. C. (2022): *Tabla comparativa de modificaciones de la LGSS por la Ley 21/2021 y algunos apuntes sobre la revalorización de pensiones y el mecanismo de equidad intergeneracional* (<http://grupo.us.es/iwpr/2022/01/13/tabla-comparativa-de-modificaciones-de-la-lgss-por-la-ley-21-2021-y-algunos-apuntes-sobre-la-revalorizacion-de-pensiones-y-el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional-establecidos-en-la-ley-21-2021-de/>).
- AIREF: *Estudio sobre beneficios fiscales del Spending Review 2019/2020*: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docus_Varios_SR/Estudio_Beneficios_Fiscales_Spending_Review.pdf
- BBVA: Informe 18 de marzo de 2019: *En busca del equilibrio en el sistema de pensiones* (<https://www.bbvaresearch.com/tag/sistema-de-pensiones/>)
- Informe de 22 de septiembre: *Pensiones públicas más allá de la COVID-19* (<https://www.bbvaresearch.com/tag/sistema-de-pensiones/>)
- Informe de 28 de octubre de 2020: *La reforma de las pensiones y la COVID-19* (<https://www.bbvaresearch.com/tag/sistema-de-pensiones/>)
- Informe de 5 de noviembre de 2020: *Sostenibilidad de las pensiones: casi todo por hacer* (<https://www.bbvaresearch.com/tag/sistema-de-pensiones/>)
- Informe de 23 de marzo de 2021: *El necesario impulso de los sistemas complementarios de pensiones* (<https://www.bbvaresearch.com/topic/pensiones/>).
- COMISIÓN DEL PACTO DE TOLEDO: *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, de 31 de enero de 2011* (publicado en el BOCG Congreso de los Diputados, de 31 de enero, https://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D_513.PDF).
- DEVESA, E./DOMÉNECH, R. (2020), “Las cuentas nocionales individuales: elemento central de la reforma del sistema de pensiones en España”, *Fedea Policy Papers* - 2021/02, diciembre 2020
- GARCÍA LUQUE, ELISA I. (2011): *Fiscalidad, desarrollo sostenible y responsabilidad social de la empresa*, Lex Nova, Valladolid
- GUTIÉRREZ BENGOCHEA. M. (2017): *La sostenibilidad de las pensiones públicas. Análisis tributario y laboral*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor.
- GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M. (2017): “El pago de las pensiones públicas de jubilación a las generaciones prolijas”, en *Nueva Fiscalidad*, nº 4/2017
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA: *Avance de Recaudación Tributaria de 2021 adelantado por el Gobierno lo cifra en 223.382*

millones de euros, lo que supone un incremento del 15,1% sobre 2020. Ver presentación oficial en: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2022/S.E.HACIENDA/27-01-22-PRESENTACION-DATOS-AVANCE-RECAUDACION-TRIBUTARIA-2021.pdf>

- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES: *Estado de situación de la implementación de las recomendaciones del pacto de Toledo*, de 12 de abril de 2021 (<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2021/120421-Comparecencia%20PdT.pdf>)

- MONEREO PÉREZ, J. L. (2021): “La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social”, en *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 3, 2021, monográfico: *La protección social de los mayores frente al reto de la sostenibilidad y suficiencia de las pensiones* (<https://doi.org/10.24310/rejls.vi3.13533>)

- MONEREO PÉREZ, J.L./OJEDA AVILÉS, A./GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M. (2021): *Reforma de las pensiones públicas y planes privados de pensiones*, Laborum Ediciones, Murcia.

- OBERSON, X. (2019): *Taxing Robots. Helping the economy to Adapt to the Use of Artificial Intelligence*, EE Elgar, Reino Unido.

- OECD (2021), *Taxing Wages 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/047072cd-en>. O version francesa: OECD (2021), *Les impôts sur les salaires 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/24d05263-fr>.

- PANIZO ROBLES, J. A. (2021): *Una nueva reforma del sistema público de pensiones del sistema de la Seguridad Social*”, en *CEF Laboral*, diciembre 2021, pags. 30 ss. (<https://www.laboral-social.com/sites/laboral-social.com/files/PANIZO-2021-diciembre.pdf>)

- TORTUERO PLAZA, J.L./VILA TIERNO, F. (2021): “Solidaridad y Suficiencia. La construcción silenciosa de un cambio de modelo”, en *Perspectivas jurídicas y económicas del informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo*, (J. Hierro, direcc.), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2021

- UE: *Reglamento (UE) 2019/1238 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 relativo a un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP)*:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1238&from=ES>

- UE: *Resolución del Parlamento europeo, de 16 de febrero de 2017, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil sobre robótica (2015/2013 INL)*, -ponente Mady Delvaux) encargó a esta su posición sobre el tema -entre muchos otros- (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_ES.html#title1).

- VILA TIERNO F. Y MORENO ROMERO, F. (2018): "Equilibrio entre suficiencia y sostenibilidad" en ALVAREZ CORTÉS, J.C, dir.): *Trabajadores maduros y seguridad social*, Aranzadi, 2018

- VILA TIERNO, F. (2020): "El difícil equilibrio entre la sostenibilidad y la suficiencia. Una visión general de la situación general del sistema de pensiones pensando en el futuro", en *La incidencia de los diferentes factores endógenos y exógenos sobre sostenibilidad y suficiencia en el sistema de pensiones* (coord. por Miguel Ángel Gómez Salado; Francisco Vila Tierno (dir.) y Miguel Gutiérrez Bengoechea (dir.) 2020