



UNIVERSIDAD DE MURCIA
ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO
TESIS DOCTORAL

LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y REFORMA DE LA
PENSIÓN DE JUBILACIÓN EN ITALIA Y ESPAÑA. ANÁLISIS
COMPARADO

D. Maurizio Paradisi
2023



UNIVERSIDAD DE MURCIA
ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO
TESIS DOCTORAL

LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y REFORMA DE LA PENSIÓN
DE JUBILACIÓN EN ITALIA Y ESPAÑA. ANÁLISIS COMPARADO

Autor: D. Maurizio Paradisi

Director/es: D.ª Mª Belén Fernández Collados



DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DE LA TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR

Aprobada por la Comisión General de Doctorado el 19-10-2022

D./Dña. Maurizio Paradisi

doctorando del Programa de Doctorado en

Doctorado en Sociedad, Desarrollo y Relaciones Laborales

de la Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad Murcia, como autor/a de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor y titulada:

LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y REFORMA DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN EN ITALIA Y ESPAÑA. ANÁLISIS COMPARADO

y dirigida por,

D./Dña. M^a Belén Fernández Collados

D./Dña.

D./Dña.

DECLARO QUE:

La tesis es una obra original que no infringe los derechos de propiedad intelectual ni los derechos de propiedad industrial u otros, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, en particular, la Ley de Propiedad Intelectual (R.D. legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, modificado por la Ley 2/2019, de 1 de marzo, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia), en particular, las disposiciones referidas al derecho de cita, cuando se han utilizado sus resultados o publicaciones.

Si la tesis hubiera sido autorizada como tesis por compendio de publicaciones o incluyese 1 o 2 publicaciones (como prevé el artículo 29.8 del reglamento), declarar que cuenta con:

- *La aceptación por escrito de los coautores de las publicaciones de que el doctorando las presente como parte de la tesis.*
- *En su caso, la renuncia por escrito de los coautores no doctores de dichos trabajos a presentarlos como parte de otras tesis doctorales en la Universidad de Murcia o en cualquier otra universidad.*

Del mismo modo, asumo ante la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido de la tesis presentada, en caso de plagio, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

En Murcia, a 13 de marzo de 2023

Fdo.: Maurizio Paradisi

Esta DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD debe ser inscrita en la primera página de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor

Información básica sobre protección de sus datos personales aportados	
Responsable:	Universidad de Murcia. Avenida teniente Flomesta, 5. Edificio de la Convalecencia. 30003; Murcia. Delegado de Protección de Datos: dpd@um.es
Legitimación:	La Universidad de Murcia se encuentra legitimada para el tratamiento de sus datos por ser necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento. art. 6.1.c) del Reglamento General de Protección de Datos
Finalidad:	Gestionar su declaración de autoría y originalidad
Destinatarios:	No se prevén comunicaciones de datos
Derechos:	Los interesados pueden ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación, oposición, limitación del tratamiento, olvido y portabilidad a través del procedimiento establecido a tal efecto en el Registro Electrónico o mediante la presentación de la correspondiente solicitud en las Oficinas de Asistencia en Materia de Registro de la Universidad de Murcia

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	13
INTRODUCCIÓN.....	15
CAPÍTULO I. SOSTENIBILIDAD, ADECUACIÓN Y PILARES DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	27
I. EL OBJETO PRINCIPAL DEL ESTUDIO: LA SOSTENIBILIDAD A LARGO PLAZO DE LOS SISTEMAS DE JUBILACIÓN.....	29
II. UN COROLARIO NATURAL DEL ESTUDIO DE LA SOSTENIBILIDAD: LA ADECUACIÓN DE LAS PRESTACIONES DE JUBILACIÓN.....	35
III. DOS CONCEPTOS BÁSICOS RELACIONADOS CON LA SOSTENIBILIDAD A LARGO PLAZO: LAS TASA BRUTA Y NETA DE REEMPLAZO	40
IV. LOS DOCUMENTOS CARDINALES DE LA CONCERTACIÓN A NIVEL EUROPEO EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD	44
1. El Libro Verde de la UE de 2010.....	44
2. El Libro Blanco de la UE de 2012	48
V. DELIMITACIÓN FUNDAMENTAL DEL PROBLEMA: LOS PILARES DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	52
1. Breves notas sobre la teoría de los pilares.....	52
2. Los pilares de la protección social en España.....	58
3. Los pilares de la protección social en Italia.....	59
4. Los pilares en otros países	61
CAPÍTULO II. FACTORES DEMOGRÁFICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES QUE CONDICIONAN LA SOSTENIBILIDAD. ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA E ITALIA	65
I. EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN.....	67
II. LA LONGEVIDAD.....	74
1. Aspectos básicos sobre la longevidad.....	74
2. Medidas de longevidad.....	81
3. Análisis para contemporáneos o generaciones	82
4. Interpolación con leyes teóricas.....	83
5. Esperanza de vida	84
6. Problemas vinculados al índice de esperanza de vida	86
7. El método de la edad modal a la muerte o punto Lexis.....	89
III. LA BAJA FERTILIDAD.....	90
IV. EL MERCADO LABORAL.....	96

1. Condicionantes del mercado laboral que afectan a la pensión de jubilación	96
2. La continuidad de las contribuciones	98
3. Niveles inferiores de contribución (desgravación de cotización)	103
4. Desincentivos a la prolongación de la vida laboral	107
5. La brecha de género.....	108
6. El retraso en el acceso al mercado laboral.....	112
V. RELACIÓN ENTRE LA EDAD DE JUBILACIÓN Y EL EMPLEO JUVENIL.....	115
VI. LOS BAJOS TIPOS DE INTERÉS Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO REDUCIDO COMO CONDICIONANTES DE LA SOSTENIBILIDAD	116
VII. LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	119
VIII. LA INMIGRACIÓN	128
IX. EL ENVEJECIMIENTO ACTIVO	131
CAPÍTULO III. LA SOSTENIBILIDAD EN EL SISTEMA DE JUBILACIÓN ESPAÑOL....	141
I. EL PACTO DE TOLEDO COMO PUNTO DE PARTIDA DEL CAMINO HACIA LA SOSTENIBILIDAD	143
1. Breve semblanza sobre los antecedentes normativos hasta el Pacto de Toledo.....	143
2. El Pacto de Toledo de 1995	146
3. Consecuencias del Pacto de Toledo de 1995 en el sistema regulador de la Seguridad Social	152
II. HERRAMIENTAS PARA LOGRAR LA SOSTENIBILIDAD EN LA LEGISLACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL POSTERIOR AL PACTO DE TOLEDO	158
1. Introducción.....	158
2. Fondo de Reserva de la Seguridad Social	159
2.1 Introducción.....	159
2.2 Los retiros del Fondo de Reserva.....	163
2.3 El Fondo de Reserva como medida de sostenibilidad.....	166
3. Reforma paramétrica de 2011	171
3.1 Introducción.....	171
3.2 Edad mínima de cotización	173
3.3 El método de cálculo de la prestación: la base reguladora y el porcentaje.....	174
3.4 Resultados.....	178
4. Factor de Sostenibilidad.....	179
4.1 Alcance jurídico y regulador	179
4.2 Método de cálculo	182

4.3 Aspectos críticos	184
5. Mecanismo de equidad intergeneracional	189
6. Índice de revalorización de las pensiones	197
6.1 El “viejo” índice de revalorización de las pensiones	197
6.2 El “nuevo” índice de revalorización de pensiones.....	204
III. NUEVAS PERSPECTIVAS DE FUTURAS REFORMAS. EL PACTO DE TOLEDO HOY	213
1. Cuestiones claves del informe de evolución del Pacto de Toledo.....	213
2. Recomendaciones del Pacto de Toledo tras la última revisión en 2020	216
IV. LA REFORMA DE 2023	253
1. El Real Decreto-Ley 2/2023, de 16 de marzo.....	253
2. Medidas destinadas a aumentar la capacidad financiera del sistema	254
3. Medidas destinadas a modificar la estructura de la prestación para garantizar su adecuación	258
4. Primeras conclusiones	262
V. TABLAS ESTADÍSTICAS: El sistema de jubilación español hoy.....	264
CAPÍTULO IV. LA SOSTENIBILIDAD EN EL SISTEMA DE JUBILACIÓN ITALIANO ..	271
I. ANTECEDENTES NORMATIVOS A LA REFORMA DE 1995	273
II. LA REFORMA ESTRUCTURAL DEL SISTEMA DE PENSIONES EN 1995: LA REFORMA DINI	281
III. CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DINI EN EL SISTEMA REGULADOR DE LA SEGURIDAD SOCIAL ITALIANA	285
5. La rectificación de la reforma Dini.....	285
6. Las reformas en los años 2000 hasta la reforma Fornero	286
7. Las reformas desde la reforma Fornero hasta hoy.....	290
IV. HERRAMIENTAS PARA LOGRAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE JUBILACIÓN EN EL MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL ITALIANA ..	292
V. REFORMA DINI: INTRODUCCIÓN DEL MÉTODO NOCIONAL	294
1. Introducción.....	294
2. Nuevo método de cálculo de la prestación	300
3. El período transitorio	304
4. La determinación del montante contributivo individual	306
5. La revalorización del montante contributivo sobre la base de la evolución del PIB	309
6. Los coeficientes de transformación en renta.....	313

7. Consideración importante del equilibrio actuarial entre las contribuciones y las prestaciones	314
8. Cuadro A de la Ley Dini con los coeficientes de transformación vigentes entre 1996 y 2009 y variaciones posteriores	317
9. Reformas del sistema	325
VI. LAS VERDADERAS CUESTIONES CRÍTICAS DEL SISTEMA CONTRIBUTIVO	326
VII. FLEXIBILIZACIÓN DE LOS PARÁMETROS DE SALIDA DURANTE EL PERIODO TRANSITORIO DE APLICACIÓN DE LA REFORMA DINI.....	330
1. Introducción.....	330
2. La jubilación anticipada en el sistema nocional como forma de flexibilidad del sistema	331
3. La “Quota 100” y la “Quota 102”	334
4. La “Opzione donna”.....	339
VIII. SITUACIÓN EN 2021 Y 2022: NUEVAS PERSPECTIVAS DE REFORMA.....	342
IX. TABLAS ESTADÍSTICAS: El sistema de jubilación italiano hoy.....	349
CAPÍTULO V. ÍNDICES DE COMPARACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS REGÍMENES DE JUBILACIÓN CON PARTICULAR REFERENCIA A ESPAÑA E ITALIA	359
I. INTRODUCCIÓN	360
II. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROBLEMA DE LA EVALUACIÓN DE UN SISTEMA DE PENSIONES	362
III. ENFOQUE DEL PROBLEMA DE LA EVALUACIÓN	366
IV. ÍNDICES SINTÉTICOS.....	368
1. Aspectos preliminares.....	368
2. Melbourne Mercer Global Pension Index.....	368
2.1 Subíndice de adecuación (MMGPI).....	369
2.2 Subíndice de sostenibilidad (MMGPI).....	372
2.3 Subíndice de integridad (MMGPI)	375
3. Indicadores de la OCDE	381
V. ÍNDICES TRADICIONALES: EL ÍNDICE GINI	392
VI. ESTADÍSTICAS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS	398
VII. BALANCE TÉCNICO	401
1. Introducción.....	401
2. Hipótesis y marco macroeconómico	403
3. Estimación de la duración.....	404

4. Utilización de las probabilidades en la proyección de las contribuciones a los fondos y de los gastos.....	405
CONCLUSIONES.....	409
BIBLIOGRAFIA.....	429
FUENTES ESTADÍSTICAS.....	459
1. EUROSTAT.....	459
2. ISTAT.....	459
3. OCDE.....	460
NACIONES UNIDAS.....	460
FUENTES COMUNITARIAS.....	461
1. COMISIÓN EUROPEA.....	461
2. PARLAMENTO EUROPEO.....	462
FUENTES GOBIERNAMENTALES.....	463
OTRAS FUENTES.....	465
ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS.....	466
LISTADO DE TABLAS Y GRÁFICOS.....	467
TABLAS.....	467
GRÁFICOS.....	472

ABREVIATURAS

AAVV	Autores Varios
AAI	Active Ageing Index
APE	<i>Anticipo Pensionistico</i>
Art(s)	artículo (s)
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCP	El Comité de Protección Social
Circ.	Circular ministerial, referida al marco jurídico italiano
Cfr	Confróntese
COVIP	Comisión de Supervisión de Fondos de Pensiones) es organismo que controla la actividad de los Fondos de Pensiones
CPE	Comité de Política Económica
DDL	Disegno di legge (equivalente al proyecto de Ley español).
D. lgs	Decreto Legislativo referido al marco jurídico italiano
d. l.	Decreto-ley referido al marco jurídico italiano
D.M.	Decreto Ministeriale, en el marco jurídico italiano, norma reglamentaria otorgada por el Ministro
EaSI	Employment and Social Innovation instrumento de financiación de la Comisión Europea
EMCO	Employment Committee (Comité de Empleo), de la Comisión Europea
EPC	Economic Politic Committee Comité de Política Económica de la Comisión Europea
EUROSTAT	Instituto de estadística europeo
G.U.	Gazzetta Ufficiale, corresponde al BOE
INE	Instituto Nacional de Estadística español
INL	Ispettorato Nazionale del Lavoro, servicio de inspección del trabajo italiano
INPS	Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IPC	Índice de Precios al Consumo
IRV	Índice de Revalorización de las Pensiones

IRES	Istituto di Studi e Ricerche Economiche e Sociali
ISPL	International Standard of Poverty Line
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica italiano
L.	Ley en el marco jurídico italiano
LGSS	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 (modificado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social)
MEI	Mecanismo de Equidad Intergeneracional
MIPAA	<i>Madrid International Plan of Action on Ageing</i> (Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento)
NDC	<i>Notional Defined Contributions, Notional Accounts, o Non-financial Defined-Contributions.</i>
NVSP	Nucleo di Valutazione della spesa previdenziale (Italia)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
<i>op. cit.</i>	obra citada
pág (s).	página (s)
PIB	Producto Interior Bruto
RD	Real Decreto en el marco jurídico español
RDLeg.	Real Decreto Legislativo en el marco jurídico italiano
SPC	Social Protection Committe, Comité de Protección Social de la Comisión Europea
SS	Seguridad Social
TC	Tribunal Constitucional
TFR	Trattamento di fine rapporto
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea
Vid.	Véase
Vol.	Volumen

INTRODUCCIÓN

Los sistemas públicos de protección social son, como veremos al final de esta introducción, el resultado de un pacto social entre el Estado y sus ciudadanos. Este es uno de los aspectos principales de la sociedad humana hoy en día, el que más vincula los intereses de una generación con los de la siguiente¹. Es por ello que, junto con la protección del medio ambiente, sigue siendo el tema principal sobre la mesa de las reformas de la sociedad en su conjunto².

En la discusión política de las últimas décadas, tanto a nivel nacional como internacional, hasta entonces centrada en el crecimiento y la globalización, la atención se ha desplazado a temas hasta ahora poco debatidos, todos centrados fundamentalmente en la solidaridad intergeneracional.

Por primera vez, por tanto, se consideraron parámetros como la sostenibilidad y la resiliencia, que hasta entonces eran palabras poco presentes en el léxico político, y que en las últimas décadas han pasado a ser de suma importancia.

Esto ha llevado a un cambio de perspectiva extremadamente significativo, tanto en lo que respecta a los objetivos finales de las políticas futuras como a la forma de alcanzar estos objetivos.

No cabe duda de que esto ha supuesto un cambio fundamental en las actitudes que debe adoptar el responsable político para emprender el camino de las reformas necesarias para alcanzar estos objetivos.

¹ ARTONI R. (1987): “La riforma del sistema pensionistico”, *Politica Economica*, anno III, n. 1, Il Mulino, Bologna.

² MALINVAUD E. (2004): “How to show intergenerational solidarity with respect to the physical environment” en GLANDON M.A. (coord): *Intergenerational, Solidarity, Welfare, and Human Ecology: The Proceedings of the Tenth Plenary Session of the Pontifical Academy of Social Sciences, 29 April-3 May 2004*, pp 225 - 233, (Vol 10 de The Pontifical Academy of Social Sciences Acta) ed. Pontifical Academy of Social Sciences.

Es un fenómeno, el de la solidaridad intergeneracional, que involucra, como se ha mencionado, muchas áreas de la vida, en primer lugar, la ambiental. En este trabajo, sin embargo, la atención se ha centrado en uno de los fundamentos de la sociedad humana: la protección social de aquellos ciudadanos que, con sus vidas y su trabajo, reproducen la sociedad humana y la mantienen viva.

Se ha prestado atención exclusivamente a los sistemas de jubilación, es decir, a todos aquellos sistemas que permiten de forma eficaz y solidaria, una retirada digna al final de la vida activa del ciudadano. Las dos razones por las que nos hemos limitado a la jubilación son, en primer lugar, que esta es el área que ha mostrado las brechas más graves en términos de sostenibilidad y, en segundo lugar, que la jubilación y la rotación en el trabajo es el área que tiene los mayores efectos intergeneracionales.

Cómo hacer que estos sistemas sean inmunes a ciclos y periodos de crisis y por tanto sólidos y efectivos también para las generaciones futuras es, por tanto, la otra apuesta, más allá de la medioambiental, que la sociedad humana intenta ganar.

Pero una vez aclarado lo que queríamos discutir, tuvimos que abordar el problema de dónde o a qué área territorial limitar el estudio.

Este trabajo es, de hecho, el resultado de la experiencia realizada en España por el autor que, de nacionalidad italiana, eligió vivir durante una parte no despreciable de su vida en el país vecino. La elección de volver a la universidad, además de la de conocer un nuevo sistema económico, social y cultural, fue un corolario natural de una vida siempre dedicada a aprender y conocer cosas nuevas.

Después de una licenciatura en Ciencias Estadísticas y Actuariales en la Universidad "La Sapienza" de Roma y la calificación para la profesión de Actuario, el autor llevó a cabo su trabajo durante varios años como actuario del sector de seguros de vida en un destacado grupo de seguros francés; pero luego, siempre siguiendo el principio de los desafíos que hacen crecer, se convirtió en actuario del *welfare* público

italiano, con más de veinte años de experiencia en el INPS (*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale*), el organismo gubernamental que gestiona la Seguridad Social italiana.

Precisamente el desempeño de la profesión como actuario en este organismo de gestión de la Seguridad Social fue el que motivó que la vuelta a la Universidad lo fuera en la Facultad de Ciencias del Trabajo, concretamente, en el Máster Universitario en Desarrollo Local y Empleo, así como la posterior incursión en el Programa de Doctorado en Sociedad, Desarrollo y Relaciones Laborales, cuya multidisciplinariedad propicia una investigación dirigida desde el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, pero con un marcado carácter técnico-actuarial, centrada más en la sostenibilidad económica de la reforma que en los aspectos jurídicos de la misma.

A la hora de abordar el tema de este trabajo, el autor no tuvo dudas: habría desarrollado el discurso en los dos ámbitos, el español y el italiano, países unidos por el hecho de que son dos de las principales naciones de la UE, y por tanto enfrentándose no solo con problemas similares, sino también participantes en el mismo proyecto común de Europa. La referencia a los dos países no se ha establecido como una comparación real: las dos naciones, sus similitudes y diferencias serán el leitmotiv de todo el trabajo, y la referencia a los dos sistemas será constante y omnipresente. Esta elección es consecuencia directa de lo que fue la experiencia del autor, que tuvo que caer en la realidad ibérica no solo en un sentido académico, sino también en una inmersión lingüística, ambiental e incluso familiar.

En consecuencia, conviene hacer dos observaciones desde un punto de vista lingüístico. En cuanto a los términos en italiano relativos a los mecanismos tanto del sistema de pensiones como del mercado laboral, se tradujeron al español única y exclusivamente cuando esto no generaba ninguna ambigüedad. Si había problemas

desde este punto de vista, se prefería dejar la palabra italiana, colocando en la nota un comentario en español para facilitar, si era necesario, la comprensión.

La segunda es que el texto, escrito en español por el autor, ha sido objeto de una cuidadosa revisión por parte de la directora de la tesis. Sin embargo, dado que el sistema es el establecido y elaborado por el autor, ciertamente se habrá conservado un atisbo de "italianidad" en la estructura del texto mismo, que ninguna revisión puede obviamente eliminar y para el cual el autor pide disculpas desde el principio.

A continuación, vamos a exponer la metodología seguida en la ejecución de este trabajo. En primer lugar, el alcance de la investigación fue definido y limitado. Dado que la normativa tanto de España como de Italia está ahora integrada en la de la gran familia europea, se decidió investigar cuáles son las tendencias que la legislación comunitaria, con sus documentos de planificación, proporciona como directriz general a las regulaciones de cada país miembro y, por lo tanto, también a España e Italia, siempre en el tema de la estabilidad de los sistemas de pensiones.

A partir de estas directrices, se analizaron los principales obstáculos, tanto demográficos como económicos y laborales, que se interponen entre la situación actual y los fines indicados por los documentos europeos, centrandose siempre el análisis en las dos naciones objeto de estudio.

La parte central del trabajo se refiere en cambio a la identificación, en el cuerpo legal de las dos legislaciones de España e Italia, de los mecanismos que se han introducido en las últimas décadas, con el fin de perseguir los objetivos de sostenibilidad, haciendo un análisis tanto desde un punto de vista jurídico como desde un punto de vista técnico-actuarial.

En este sentido, cabe señalar que, a partir del análisis de la legislación más reciente, se ha encontrado que los dos componentes, el jurídico y el técnico, están alcanzando un alto nivel de integración: ahora hay muchas normas que proporcionan

herramientas técnico-matemáticas como parte integral de la misma, así como en la preparación de herramientas técnico-matemáticas de carácter gerencial, no se puede prescindir de un análisis estrictamente jurídico de los problemas a los que se enfrentan.

Junto a la experiencia del autor como actuario de la seguridad social, hemos recurrido al análisis y estudio de la rica literatura sobre el tema, tanto de origen español e italiano, como internacional. Además, se han mostrado algunas de las principales herramientas, de carácter estadístico o matemático, que pueden proporcionar información sobre los sistemas de pensiones, tanto a nivel nacional como internacional. En este sentido, se analizaron algunos de los índices y otras metodologías utilizados, mostrando, en las encuestas más recientes, el posicionamiento de las dos naciones cubiertas por el estudio.

Finalmente, los resultados de la investigación se presentan en las conclusiones: entre otras, se han esbozado las herramientas que han dado mayor o menor fiabilidad en materia de sostenibilidad, aclarando sus fortalezas o debilidades, sin descuidar aportar elementos de juicio que puedan tener validez más allá de las dos legislaciones objeto de estudio.

Por lo que hace al esquema seguido en los diversos capítulos, para la puesta en marcha del trabajo, se formularon una serie de preguntas.

Las primeras preguntas que surgieron en este trabajo fueron: ¿cómo definir exactamente el problema? ¿Qué esfuerzo definitorio ha hecho la política para delimitar el problema? ¿Cuáles son las áreas en las que se deben tomar medidas para garantizar la sostenibilidad?

Y a continuación, las otras preguntas que abarcan una dimensión más amplia: ¿todas las naciones enfrentan estos nuevos problemas de la misma manera? ¿Cuáles son los foros en los que las naciones discuten conjuntamente un nuevo enfoque para

la implementación de estas nuevas políticas? ¿Cuáles han sido los intentos de homogeneizar las respuestas a nivel internacional?

El primer objetivo era aclarar los términos del problema: cuestiones abordadas en el Capítulo I de este trabajo. Se ha dado una definición del concepto de sostenibilidad, pero el esfuerzo que se ha intentado producir ha sido proporcionar la definición del problema, pero manteniendo inalterada su relación con el otro parámetro que está indisolublemente relacionado con él: el de la adecuación y eficacia del propio sistema, o más bien, su capacidad no sólo de mantenerse vivo, sino también de tener éxito en relación a los objetivos para los que fue diseñado y construido. Con respecto a la delimitación del problema, se hace referencia a la teoría de los pilares, es decir, la división en sectores (resumidos sustancialmente en público, colectivo y privado) del sistema de protección social. El presente trabajo, sin embargo, se refiere únicamente al sector público, considerado el corazón del sistema en su conjunto, al menos en los países a los que se refiere este trabajo.

Además, se alude a los documentos que se han ocupado del problema de manera oficial, a saber, los documentos elaborados en el seno de la UE. A veces se ha opinado sobre su generalidad, pero también es cierto que rara vez una asamblea oficial ha tratado políticas tan amplias de una manera tan detallada tanto en un sentido temporal como espacial. Los Libros Blanco y Verde de la UE sobre este tema no sólo son una referencia importante para aclarar los objetivos que deben alcanzarse y los ámbitos que deben participar, sino que por primera vez muestran un intento de armonización supranacional, aunque se limite al ámbito territorial de las naciones que participan en la UE.

Las siguientes preguntas que se han planteado han sido: ¿cuáles son los parámetros, observaciones o reflexiones que llevaron a la necesidad de este cambio de perspectiva? ¿Por qué y cuándo quedó claro que la situación requería un enfoque político diferente, en defensa de las generaciones futuras?

Estas preguntas adicionales se abordan en el Capítulo II de este trabajo.

Los principales factores que ponen de relieve el problema de la sostenibilidad se identifican en este capítulo en los problemas demográficos a los que se enfrenta la sociedad humana (incluyendo España e Italia de forma muy relevante). El cambio en la estructura de la población en términos de edad, que está envejeciendo a un ritmo nunca antes experimentado, se discutirá primero. Esto, combinado con el crecimiento anormal en el tamaño de la población, lo que demuestra indirectamente cuán exitosas hayan sido las políticas anteriores en términos de cantidad y nivel de bienestar, se ha convertido en un problema que la sociedad humana nunca había enfrentado. En el mismo capítulo tratamos de desglosar el problema en sus componentes fundamentales, a saber, la longevidad y la baja tasa de natalidad.

Esta subdivisión aclara mejor los términos del problema, que asumen una relevancia excepcional precisamente en los dos países en estudio. Las estadísticas internacionales, a las que se hace referencia en el texto, de hecho, colocan a los dos países en la cima con respecto a los dos componentes que acabamos de mencionar.

Pero además del propio ámbito demográfico, nos pareció oportuno dirigir nuestra mirada hacia aquellas situaciones que, también como consecuencia de los cambios demográficos en la estructura, han dado lugar a nuevas debilidades en términos de sostenibilidad.

El primer ámbito al que se ha dirigido la atención es el del mercado laboral. El primer punto que debe tenerse en cuenta es que el ciclo de vida de las personas y de los trabajadores en particular se basa en la estrecha relación entre la vida laboral y el descanso por senescencia. Por lo tanto, para comprender la raíz del problema es necesario observar la relación entre la edad de jubilación y el empleo juvenil, con el fin de aclarar el problema de la rotación con miras a no resolver un problema creando

otro peor, pues no cabe duda de que mecanismos como la prolongación de la vida laboral afectan a los niveles de empleo.

Por último, para completar el capítulo, se han identificado otras debilidades en el sistema, principalmente debidas a problemas de finanzas públicas (especialmente relacionados con los parámetros presupuestarios que tanto España como Italia están obligadas a respetar como naciones participantes en la moneda única europea) y al crecimiento económico reducido que las economías europeas han venido experimentando en las últimas décadas.

Al final del capítulo también se ha introducido un concepto que relaciona el éxito de las reformas de las pensiones con las intervenciones para alentar a hombres y mujeres a trabajar más y para promover carreras laborales más largas que respeten la salud de los trabajadores: el envejecimiento activo.

Pero las preguntas centrales que se abordan en este trabajo son: ¿qué mecanismos, políticas e instrumentos han desarrollado España e Italia para abordar el problema de la sostenibilidad de sus sistemas de pensiones? ¿Han seguido los dos países lógicas similares o no? ¿Cuáles fueron las situaciones económicas en las dos naciones que fueron el telón de fondo de las reformas? ¿Han demostrado estas herramientas su fiabilidad en los primeros años de funcionamiento? ¿Qué están haciendo las dos naciones para actualizar estos mecanismos o políticas de acuerdo con los resultados alcanzados o los cambios de escenario que se han producido desde su introducción?

Los problemas planteados por estas últimas cuestiones, en cada uno de los dos países son abordados en dos capítulos diferenciados: uno en referencia a España (capítulo III) y otro a Italia (capítulo IV).

En lo que respecta a España, se ha tenido en cuenta la reforma de 2011 que trató por primera vez el problema de la longevidad de la población. Se trataba en

realidad de una reforma paramétrica, ya que tenía como objetivo adaptar la duración del periodo de trabajo a la duración del periodo de disfrute de la prestación de jubilación. Pero sólo con las reformas posteriores se ha intentado introducir mecanismos de cálculo (factor de sostenibilidad e índice de revalorización) que ajustarían el rendimiento de manera que el sistema sea financieramente sostenible. En el mismo capítulo mostraremos los problemas que estos mecanismos han manifestado.

En lo que respecta a Italia, partimos de la reforma de 1995, con la Ley 335 del mismo año, que introdujo el cálculo nocional de la pensión. Esto muestra cómo Italia ha procedido a operar en sostenibilidad con un cierto avance en comparación con España: este avance se debe ciertamente a la situación económica italiana que mostró fuertes debilidades ya a principios de los años 90. De hecho, veremos cómo el gasto en pensiones alcanzó niveles de insostenibilidad mucho antes que España. Esta reforma, sin embargo, tenía un horizonte de aplicación muy largo: en el momento de escribir este trabajo, la reforma del 95 que lleva el nombre del primer ministro Lamberto Dini aún no ha entrado plenamente en vigor.

Mientras tanto, sin embargo, se han introducido muchos cambios y modificaciones en el sistema que se analizarán por separado uno por uno.

Como se mencionó anteriormente, la introducción de instrumentos o políticas se basó en los primeros años de aplicación en necesidades puramente financieras, cuya evidencia se manifestó en los niveles de gasto en pensiones y, en general, en los parámetros presupuestarios. Por lo tanto, la evidencia del problema demográfico ha dirigido las reformas e instrumentos esencialmente sobre cuestiones paramétricas, principalmente sobre la edad mínima de jubilación. La complejidad del problema de la sostenibilidad hace que sea necesario introducir un criterio de evaluación de los sistemas de pensiones que implique un mayor número de variables, que por lo tanto tengan la fuerza para medir y, en consecuencia, comparar los diferentes sistemas

nacionales de pensiones. La creación de estos índices, que se puede decir que es un trabajo que acaba de comenzar, da la posibilidad no solo de hacer comparaciones importantes y significativas, sino también la posibilidad de ver si las políticas o mecanismos introducidos han llevado a cabo cambios a lo largo del tiempo: por lo tanto, es posible realizar un seguimiento de las políticas gracias al análisis de las variaciones de estos índices sintéticos a lo largo del tiempo.

Finalmente, en el Capítulo V, hemos abordado el problema de la evaluación de los sistemas de pensiones. De hecho, hemos empezado con la consideración de que no se pueden poner en marcha instrumentos eficaces a menos que tengamos mediciones eficientes de los fenómenos en estudio, que las reformas pretenden cambiar. Son el objeto principal de este capítulo: las metodologías de análisis, los índices más utilizados (muchos de los cuales ya se han anticipado y explicado durante la redacción), con especial énfasis en aquellas metodologías que generan evaluaciones sintéticas, especialmente en comparaciones internacionales. En este último capítulo también hemos abordado algunos de los problemas que limitan la evaluación de los sistemas en general o en sus principales componentes.

En correspondencia con los índices más relevantes, se mostró el posicionamiento de España e Italia, destacando algunas características de los dos sistemas puesta en evidencia por las propias estadísticas. El capítulo concluye con el análisis del principal instrumento, entre todos los analizados, de carácter actuarial, que es el balance técnico o verificación técnico-actuarial. Esta herramienta, creada por los propios órganos de gestión y sometida a la autoridad política, se identifica como la única herramienta capaz de analizar tanto los componentes del sistema como sus líneas de tendencia reales, la principal de las cuales es la estabilidad a largo plazo.

En las conclusiones, finalmente, se exhibieron los resultados de la investigación. Estos resultados, además de referirse a la validez o no de las políticas implementadas por los dos países, también han mostrado los elementos que, en opinión del autor,

pueden ser las piedras angulares sobre las que enfocar futuras reformas, siempre con el fin de mejorar la estabilidad en el tiempo del sistema de jubilación.

CAPÍTULO I
SOSTENIBILIDAD, ADECUACIÓN Y PILARES DE LOS SISTEMAS
DE PROTECCIÓN SOCIAL

I. EL OBJETO PRINCIPAL DEL ESTUDIO: LA SOSTENIBILIDAD A LARGO PLAZO DE LOS SISTEMAS DE JUBILACIÓN

En los últimos años, muchas reformas de la legislación social, tanto en Europa como fuera de Europa, han abordado el problema del gasto público futuro en pensiones, ya que todas las previsiones realizadas en los últimos años ponen en claro que este gasto tiende a diferir sustancialmente de los parámetros de desarrollo estimados hasta entonces³. De hecho, muchas de las reformas llevadas a cabo en la década de los 90 (algunas más sustancialmente, otras de una manera más limitada) han demostrado que no están en línea con el panorama demográfico que se estima que el mundo industrializado experimentará de manera realista en las próximas décadas.

Dado que la importancia del gasto en pensiones también ha alcanzado una proporción significativa del gasto público general, en muchos países es necesario establecer mecanismos reglamentarios y legislativos adicionales para inmunizar a las

³ Vid. DEVESA E. (2011): “Sobre la sostenibilidad del sistema reformado de pensiones de jubilación español”, *Actuarios*. Editor: Instituto de Actuarios Españoles. Vol. 29, pp. 11-13. Para una visión de conjunto, interesante también el Informe del Índice Global de Pensiones, elaborado por el MERCER CFA INSTITUTE que pone España al 24º en el ranking con un índice de 58.6 e Italia al 22º en el ranking con un índice de 53.4 en 2019: el Índice Global de Pensiones utiliza el promedio ponderado de los subíndices de adecuación, sostenibilidad e integridad para medir cada sistema de jubilación en función de más de 50 indicadores, comparando 43 sistemas previsionales en todo el mundo (65% de la población mundial), <https://www.latam.mercer.com/newsroom/indice-global-de-pensiones-2021.html>. A nivel nacional, en cambio, destacan la *Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de seguridad social*, del AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIReF) (2019), <https://www.airef.es/es/centro-documental/opiniones/opinion-sobre-la-sostenibilidad-de-la-seguridad-social/>, para España, y para Italia, MINISTERO ECONOMIA E FINANZE (2021), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, [https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Spesa-soci/Attivita di previsione RGS/2021/Rapporto n22 2021 01092021.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Spesa-soci/Attivita%20di%20previsione%20RGS/2021/Rapporto%20n22%202021%201092021.pdf) o también por VVAA (2021), *Il bilancio del sistema previdenziale italiano, Rapporto n. 8/2021*, ed. Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali, [file:///C:/Users/Utente/Downloads/32055154OttavoRapportosu%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/32055154OttavoRapportosu%20(1).pdf)

propias finanzas públicas de este panorama sociodemográfico. Sin embargo, en muchos casos, la carga de ajustar esta situación recae en gran medida en los niveles de prestaciones que pueden quedar por debajo del umbral que, tanto la legislación nacional como las estructuras comunitarias, consideran aceptables en el sentido de la adecuación del propio beneficio⁴.

Como veremos más adelante, una de las claves de la situación es la consideración de que la vida laboral es cada vez más corta en relación con el período de disfrute de las prestaciones de pensión, como resultado del alargamiento de la vida humana. En un capítulo futuro analizaremos los aspectos más destacados del problema⁵.

Sin embargo, es evidente que, y habida cuenta del sistema de reparto que rige todos los sistemas básicos de pensiones, la proporción de trabajadores que están obligados a financiar con sus contribuciones es ahora, y más lo será en futuro, extremadamente baja. Por lo tanto, al no cambiar la situación de la relación entre pensionistas y trabajadores, llevar a cabo nuevas reformas en la dirección de la sostenibilidad económica y financiera de los sistemas básicos de pensiones sólo puede tener como consecuencia una elevada y, por tanto, insostenible carga de cotización per cápita o el nivel de prestaciones inadecuado y, por tanto, inaceptable. Por esta razón, con el fin de cambiar la situación actual y, sobre todo, su desarrollo previsto, se ha pedido que se amplíe la vida contributiva del trabajador con el fin de aumentar la masa de cotización total a lo largo de su vida laboral, y acortar, o al menos no cambiar en el sentido de la duración, el período de disfrute de las prestaciones de pensión⁶.

⁴ CERATO, L. (2021): *Il sistema pensionistico e la spesa per pensioni*. Università degli studi di Padova

⁵ Al problema del envejecimiento activo se hará alusión en múltiples ocasiones en esta investigación, si bien, se abordará en detalle en el último epígrafe del capítulo II.

⁶ KARPINSKA, K. and PEARL DYKSTRA, P. (2014): “The Active Ageing Index and its extension to the regional level – Synthesis Report” en *Social Protection and Social Inclusion*, Poland, 15-16 October 2014 Ed. European Commission - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion file:///C:/Users/Utente/Downloads/PL-2014_synthesis%20report_EN.pdf

Esto tendría el doble efecto de no cambiar la tasa de cotización anual per cápita y de no cambiar los niveles de pensiones, preservando al mismo tiempo su adecuación.

Sin embargo, hay que señalar que este enfoque, que aparentemente es más eficaz, también presenta sus problemas, especialmente en lo que respecta a sus repercusiones en el mundo del trabajo.

Uno de los caminos que muchas legislaciones nacionales están tomando para remediar los efectos de las reformas en el mundo del trabajo tiene que ver con la flexibilidad en la salida del trabajo, la diferenciación entre los tipos de trabajo, la armonización de la vida laboral con las cargas familiares y las diferencias de género.

A continuación, veremos estos y otros efectos en un epígrafe especial, especificando sobre todo las cuestiones críticas relativas al alargamiento de la vida laboral del contribuyente⁷.

Además, sin perjuicio de que se tomen medidas para prolongar la vida laboral, también será importante abordar cuestiones como la brecha de género⁸, tanto en el salario, como en el equilibrio entre la contribución y el beneficio⁹.

Las medidas clave que permitirían a los trabajadores de edad avanzada, tanto mujeres como hombres, permanecer más tiempo en el mercado laboral serían, independientemente de su edad, sexo y etnia, la formación y ajustes en su capacidad

⁷ COMISIÓN EUROPEA, (2012): “Adecuación de pensiones en la Unión Europea 2010-2050”, Informe elaborado conjuntamente por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea y el Comité de Protección Social, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

⁸ El caso de España: DE LA RICA S. (2017): “Las brechas de género en el mercado laboral español y su evolución a lo largo del ciclo de vida”. *Revista de Ciencias y Humanidades* de la Fundación Ramón Areces, n. 16, pp. 59-71.

⁹ El caso de Italia: CECCARELLI C., CUTILLO A., (2015): “Composizione occupazionale e differenziale salariale di genere”. *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, Vol. 69, n. 1, pp. 31-38.

para participar en el mercado laboral. Ampliar la vida laboral traería un doble beneficio: un mayor nivel de vida y pensiones más sostenibles¹⁰.

La UE puede desempeñar un papel importante a través de sus Fondos Estructurales, en la estimulación del llamado envejecimiento activo, que veremos por separado en un próximo capítulo.

Las políticas de atención de la salud y prevención también pueden ayudar a los ciudadanos a envejecer en mejores condiciones de salud y, por lo tanto, ayudar a prolongar la vida laboral, reducir la presión sobre los sistemas de pensiones y mejorar la sostenibilidad. La mala salud es una de las principales razones de la jubilación anticipada, lo que acorta la vida contributiva del trabajador¹¹.

Por último, hay que mencionar uno de los más importantes elementos de carácter económico, más precisamente macroeconómico, que desempeñan un papel fundamental en el ámbito de la sostenibilidad. Estamos hablando del crecimiento económico real a largo plazo, sobre el que se abundará en el capítulo II de esta investigación, y que tiene un impacto significativo en la sostenibilidad de las pensiones, ya que afecta al empleo, las tasas de ahorro y los rendimientos de las inversiones¹².

En los últimos años hemos visto períodos de grave crisis de crecimiento (2008-2014) y períodos de semi-recuperación y casi estancamiento (2015-hoy). Una de las apuestas a que el sistema regulador europeo y nacional gane en términos de protección social y pensiones en particular será hacer que estos sistemas sean en gran medida

¹⁰ DEVESA E., DEVESA M., DOMÍNGUEZ I., ENCINAS B., MENEU R. & NAGORE A., (2012): “Equidad y sostenibilidad como objetivos ante la reforma del sistema contributivo de pensiones de jubilación”, *Hacienda Pública Española*, Vol. 201, pp. 9-38.

¹¹ JENSEN P., (2006): “Invertire la tendenza da un’uscita anticipata a un’uscita ritardata dal mercato del lavoro: i fattori push, pull e jump nel contesto danese”. *Quaderni Europei sul Nuovo Welfare*, n. 3.

¹² DEVESA E. (2013): “Sobre la sostenibilidad y adecuación del sistema de pensiones en España”, *Noticias de Política Económica*. Editores: Departamento de Economía Aplicada de la Universitat de València n. 2, pp. 13-14.

inmunes a los ciclos económicos¹³. Lamentablemente, la grave crisis de 2020 como consecuencia de la pandemia ha demostrado que este proceso de inmunización es muy complejo y, sobre todo, no es factible sin un enfoque europeo unificado, si no en términos de regulación estricta, al menos en lo que respecta a las directrices y al mantenimiento de los objetivos financieros de la Comunidad, al menos en lo que respecta a la zona del euro¹⁴.

La dificultad de este mencionado proceso de inmunización debería llevar a una relectura del problema de la sostenibilidad en el sentido de una mayor y más clara comprensión de cuál es el objetivo final que resumimos en el término sostenibilidad.

En cuanto a una correcta comprensión del fenómeno de la sostenibilidad, cabe señalar que la mayoría de los análisis que mencionamos anteriormente y se pueden encontrar en la literatura restringen el campo a aquellos mecanismos demográfico-financieros que tienden a evitar que las finanzas públicas tengan déficits futuros. Según muchos autores y según el autor de este trabajo, la sostenibilidad consiste en la capacidad de una sociedad para mantener o incluso mejorar las condiciones de vida de las generaciones mayores en los próximos años¹⁵. Lo que se vuelve "sostenible" no es el nivel de gasto o el equilibrio de la gestión, sino la capacidad, por parte del instrumento de pensiones, de desempeñar plenamente su tarea, absorbiendo las variaciones estructurales de la población en los próximos años. Visto de esta manera, el problema de la sostenibilidad de un sistema de pensiones depende significativamente del problema de la sostenibilidad de una sociedad, en el sentido de

¹³ MAZZOCCHI G., MAZZOCCHI G. C., (1955): "Ciclo economico o stabilità economica?", *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n. 26 (Fasc. 3), pp. 209-221.

¹⁴ Más adelante veremos brevemente las consecuencias y perspectivas para el sistema de seguridad social en la crisis de la pandémica.

¹⁵ Para un mayor abundamiento sobre el concepto de solidaridad intergeneracional, interesante el ensayo del sociólogo y demógrafo francés ROUSSEL L. (1995): "La solidaridad intergeneracional. Ensayo de perspectivas", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* núm. 70/1995, pp 11-24, DOI: 10.2307/40183798 o disponible en [file:///C:/Users/Utente/Downloads/Dialnet-LaSolidaridadIntergeneracionalEnsayoDePerspectivas-250136%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/Dialnet-LaSolidaridadIntergeneracionalEnsayoDePerspectivas-250136%20(1).pdf)

su capacidad para renovar las relaciones que existen entre generaciones, en las relaciones jóvenes y ancianos, y entre los trabajadores y la población no activa¹⁶.

Ante el envejecimiento de la población, la equidad intergeneracional requiere inevitablemente aceptar un cierto aumento futuro de la participación del PIB en las pensiones. Tales cambios no representan, en sí mismos, evidencia de insostenibilidad, ya que se han producido cambios significativos en el pasado sin dificultades sociales¹⁷.

Casi toda la financiación de las pensiones se basa en los ingresos del trabajo, ya sea directamente a través del pago de contribuciones o, en la medida en que los sistemas se financian en parte o en su totalidad con impuestos, más indirectamente a través de la contribución a los ingresos estatales a través del pago del impuesto sobre la renta.

Al mismo tiempo, en la mayoría de los sistemas de pensiones, las prestaciones están de alguna manera vinculadas a la progresión profesional del contribuyente individual a través de factores como la duración del trabajo, el nivel salarial, el monto de las contribuciones pagadas, etc. De ello se deduce que la previsión de un salario mínimo más elevado podría ser una de las medidas más eficaces tanto para proporcionar pensiones más adecuadas en el futuro, como para proporcionar la base imponible necesaria para pagar pensiones adecuadas a las generaciones actuales de pensionistas.

¹⁶ En un sentido más jurídico general, *vid.* DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2021). La sostenibilidad de las pensiones públicas en España: aspectos básicos. *Revista De Estudios Jurídico Laborales Y De Seguridad Social (REJLSS)*, (3), 276-290 disponible online <https://revistas.uma.es/index.php/REJLSS/article/view/13542/13785>; en la misma fuente, MONEREO PÉREZ J. L. (2021): La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social, *Revista De Estudios Jurídico Laborales Y De Seguridad Social (REJLSS)*, (3), 21-84, <file:///C:/Users/Utente/Downloads/Dialnet-LaGarantiaDeLasPensiones-8103190.pdf>

¹⁷ BANCO DE ESPAÑA (2010): “*La reforma del sistema de pensiones en España*”, ed del Banco de España, disponible online https://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/ficheros/es/mfo150409_notaservicioestudios.pdf

En un contexto caracterizado por un número decreciente de personas en edad de trabajar y un número cada vez mayor de personas mayores, la cantidad y calidad de los puestos de trabajo para las personas en edad de trabajar será aún más importante en los próximos años y décadas. Una distribución justa del trabajo remunerado, unos ingresos dignos, unas buenas condiciones de trabajo y la prohibición de la discriminación tienden a convertirse en objetivos aún más relevantes en un mundo que cambia rápidamente.

En este sentido, es evidente que ninguna interpretación de la sostenibilidad de un sistema puede desprenderse del análisis de la adecuación del sistema, ni de su capacidad para seguir desempeñando su función protectora¹⁸.

II. UN COROLARIO NATURAL DEL ESTUDIO DE LA SOSTENIBILIDAD: LA ADECUACIÓN DE LAS PRESTACIONES DE JUBILACIÓN

No es posible evaluar la sostenibilidad de ningún proceso (no sólo en el ámbito de las pensiones) sin evaluar otra variable fundamental como su eficacia. Si un proceso se construye y estructura para lograr un objetivo específico o un resultado preordenado, del mismo modo que es esencial que este proceso no alcance los objetivos en detrimento de otros procesos, es igualmente crucial que sea capaz de lograr y alcanzar los objetivos para los que fue construido. Describimos esta habilidad como "eficacia". Por supuesto, a un sistema que se construya para perseguir objetivos

¹⁸ Un examen de los dos conceptos en el contexto español, DEVESA E., MENEU R., GARCÍA DÍAZ M. Á., ENCINAS GOENECHEA F. B., DOMÍNGUEZ FABIAN I. (2018), *Sostenibilidad financiera y adecuación del sistema de pensiones*, ed IVIE, Valencia, https://argos.gva.es/documents/165533218/169541611/Informe+3_Pensiones.pdf/bce24b8d-d1e7-4b45-8336-51d0c2b41e8f; en el contexto italiano, FILI' V. (2018), "La sostenibilità del sistema pensionistico italiano tra equilibri ed equilibrismi", *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, Fasc. unico, pp. 25-38, ed Giappichelli https://www.massimariogiurisprudenzadellavoro.it/Fascicolo/view_html?id_pdf=1, o también GIUBBONI S. (2021): "Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità," *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 3, pp. 441-458.

sociales estructurales en un grupo humano ampliado como una comunidad nacional, no se requiere un corto espacio de tiempo para alcanzar estos objetivos: lo que debe probarse para evaluar la calidad de un sistema en términos de eficacia es que la tendencia general sea la de alcanzar los objetivos a largo plazo. Además, cada progreso, cada cambio, debe ser siempre en la dirección de lograr los objetivos a largo plazo¹⁹.

Estos objetivos se establecen generalmente mediante legislaciones de mayor rango, como los dictados constitucionales. Veremos cómo tanto España como Italia han fijado importantes objetivos a largo plazo en sus respectivas constituciones, estableciendo sus principales características y los límites que describen tanto los criterios constitutivos como los criterios básicos de gestión.

La legislación de rango inferior, por otra parte, se refiere a la aplicación de estas directivas a largo plazo, tanto a través de reformas (también en muchos casos a largo plazo) como de acciones que modifiquen y desarrollen el sistema y su evolución en línea con los cambios que experimenta la sociedad a la que se dirige a lo largo del tiempo.²⁰

Así como las reformas adaptan el sistema a la sociedad, la legislación ordinaria corrige todas las situaciones creadas por situaciones contingentes, como las crisis económicas o los cambios radicales en las costumbres o la demografía. Se enfrentan a tiempos difíciles que requieren cambios que "inmunizarán" el proceso de abordar los objetivos constitucionales de las interferencias temporales y las cuestiones críticas.

¹⁹ AYUSO M., GUILLÉN M., & VALERO D., (2013): "Sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la equidad y la eficiencia", *Presupuesto y gasto público*, n. 71, pp. 193-204. Sobre el concepto de adecuación del sistema italiano en una visión comparada también cfr. CONTI R. (2015): "L'adeguatezza delle prestazioni: l'Italia, il metodo contributivo e il contesto europeo", *Politiche Sociali, Social Policies* n. 3, pp. 513-522.

²⁰ AYUSO M., GUILLÉN M., & VALERO D., (2013), *op. cit.* y JESSOULA, M. (2014): "L'equilibrio imperfetto: le pensioni italiane tra sostenibilità, adeguatezza, equità", *Italianieuropei*, n. 3, pp. 63-68.

También es cierto que el proceso de reforma puede beneficiarse, en este proceso de ajuste anterior, de los cambios positivos que se están produciendo en las sociedades, como está sucediendo con el progreso tecnológico. De hecho, una de las posibilidades que los sistemas sociales pueden aprovechar para alcanzar los objetivos finales es la revolución de la información, que permitirá no sólo una gestión más correcta y eficaz de los recursos, sino también, gracias al creciente acceso de los ciudadanos a los medios informáticos, la posibilidad de acercar el sistema a los ciudadanos, "cortar la vestimenta de la seguridad social" sobre el propio ciudadano, abordar sus necesidades más apremiantes, haciendo así que el sistema sea adecuado no sólo para el tamaño de los servicios, sino sobre todo por su capacidad para resolver puntualmente los problemas del ciudadano jubilado.²¹

Aquí la palabra adecuación está llena de significados que van más allá del significado de alcanzar un nivel económico por sí solo. En su conjunto, un desempeño adecuado no sólo es suficiente para mantener un nivel de vida decente, sino también una disposición que nos permite mantener un nivel de vida razonablemente similar al que se tuvo durante la vida laboral, que es una disposición que permite la consecución de los objetivos solidarios que requiere una sociedad democrática, que puede asociarse a un nivel de servicios que es, también esto, adecuado.

Por lo tanto, está claro que no podemos hablar de adecuación a menos que establezcamos "los standard" a las que debe responder. En las últimas décadas, los analistas se han centrado principalmente en la llamada tasa de reemplazo²².

²¹ CASALE, D. (2020): "La tecnologia nella gestione della previdenza pubblica: telematizzazione degli archivi contributivi e diritti individuali dei lavoratori.", *Estudos de Direito, Desenvolvimento e Novas Tecnologias*, pp. 9-22.

²² HAUSER R. (1997): "Adequacy and poverty among the retired", *Ageing Working Papers*, AWP, n. 3.2, OCDE, <https://www.oecd.org/els/public-pensions/2428615.pdf>

La tasa bruta de reemplazo es una medida de la cobertura de pensiones con la que se garantiza a los trabajadores una pensión en la que se relaciona la primera cuota de pensión con respecto al último salario (o ingresos por cuenta propia y autónomo).

La ley italiana, en el control periódico que los órganos de gobierno disponen para la evaluación de los sistemas de pensiones, utiliza expresamente esta tasa como medida de la adecuación de las prestaciones (artículo 4 Decreto Interministerial, *Determinazione dei criteri per la redazione dei bilanci tecnici degli enti gestori delle forme di previdenza obbligatoria* de 29 de noviembre de 2007)²³.

Este índice tiene su ventaja en la simplicidad y en el análisis de su capacidad para describir la situación en la que se encuentran países como Italia y España y, en las precauciones que deben tomarse en medir la bondad de un sistema, destaca varias cuestiones críticas²⁴:

1. La primera cuestión crítica, que varias regulaciones han tratado de remediar, sin embargo, es que este índice adquiere todo su valor cuando se aplica a un colectivo que ya tiene, durante su vida laboral, un buen nivel de vida y acceso a las oportunidades que la vida propone²⁵. La pensión debe tener una cuantía

²³ Este es el texto del Artículo 4 Decreto Interministerial 29.11.2007: “*Al fine di verificare l'adeguatezza delle prestazioni, il bilancio tecnico deve essere corredato dall'analisi dei tassi di sostituzione, al lordo e al netto del prelievo fiscale e contributivo, calcolati con parametri coerenti con le ipotesi demografiche e macroeconomiche sottostanti la proiezione degli equilibri finanziari di medio e lungo periodo di cui all'art. 2. Il calcolo dei tassi di sostituzione deve coprire l'intero periodo di previsione, con cadenza almeno decennale, e deve essere effettuato per alcune figure-tipo particolarmente significative, fra le quali, in ogni caso, quelle riferite ai soggetti che accedono al pensionamento con i requisiti minimi di età e di contribuzione, rispettivamente, per il pensionamento di anzianità e di vecchiaia previsti dall'ordinamento dell'Ente.*”

²⁴ NISTICÓ S. (2009): “Dall'uniformità dei tassi di sostituzione all'uniformità dei rendimenti individuali: alcune riflessioni sull'equità e la sostenibilità del modello NDC”, *Studi e Note di Economia*, Vol. 14, n. 3, pp. 293-313.

²⁵ En las encuestas oficiales de los países industrializados, se hace referencia al ISPL (*international standard of poverty line*), que permite medir la pobreza en términos relativos con respecto al nivel de vida promedio de la población. Así, una familia de dos miembros se define como pobre si tiene un gasto de consumo inferior o igual al gasto medio per cápita en el país y, para familias de diferentes tamaños, se utilizan coeficientes correctivos para tener en cuenta las economías de escala alcanzables a medida que aumenta el tamaño del hogar.

que permita mantener el nivel de vida de cuando se trabaja, y se supone que un trabajador siempre tiene un ingreso adecuado a sus necesidades. Pero ¿cómo podemos evaluar la tasa de reemplazo en una sociedad donde muchos trabajadores tienen ingresos precarios y parciales?

2. Dado que la inseguridad laboral, el trabajo intermitente y el trabajo a tiempo parcial se generalizan, la pregunta es ¿a qué salario debe referirse en la tasa de sustitución? Parece que en muchos casos hay que retroceder mucho en la vida laboral del futuro pensionista para poder rastrear un salario que pueda tener esas características de dignidad y adecuación.
3. Dado que la tendencia general de las reformas europeas es la de ajustar (para mejorar la sostenibilidad del sistema) el beneficio al nivel de las contribuciones pagadas, como es el caso del sistema de contribución italiano, ¿cómo podemos evaluar todos aquellos salarios que se han beneficiado de la desgravación fiscal o de cotización? ¿O cómo podemos evaluar todas esas formas de trabajo que por su propia naturaleza generan un bajo nivel de contribuciones? Sí, se dirá que aquellos que contribuyen poco tendrán poco, y esto puede ser comprensible, pero entonces es engañoso utilizar la tasa de reemplazo en la evaluación de la suficiencia del beneficio.

Analizaremos en detalle estos temas críticos en el capítulo destinado a ellos.

Por lo tanto, es evidente que la tasa bruta de reemplazo es muy eficaz a la hora de analizar trabajadores con retribuciones decentes y continuas, pero que presenta problemas a tener en cuenta en el caso de los grupos de trabajadores discontinuos y precarios.

Además, hay que destacar como en muchos países se atribuye al segundo pilar la tarea de alcanzar un nivel suficiente de prestaciones y, por lo tanto, un beneficio adecuado.

Pero siempre es la medida del beneficio del primer pilar y el nivel de contribución debido para obtener este último, que constituye el límite físico de la renta disponible del trabajador y, entonces, una medida indirecta de la posibilidad de obtener beneficios del segundo pilar.

Por lo tanto, es fundamental, en ese sentido, un análisis de la tasa neta de sustitución en diferentes niveles de ingresos, así como tener presente la tasa bruta y neta de reemplazo²⁶.

III. DOS CONCEPTOS BÁSICOS RELACIONADOS CON LA SOSTENIBILIDAD A LARGO PLAZO: LAS TASA BRUTA Y NETA DE REEMPLAZO

Como ya se ha señalado, la tasa bruta de reemplazo expresa la relación entre el importe anual de la primera cuota de pensión y el importe anual del último salario (o ingresos del trabajo). Así definido, el indicador mide el cambio en los ingresos brutos del trabajador en la transición de la fase activa a la fase de jubilación. Para la misma carrera laboral, refleja las diferencias relacionadas con las diferentes formas en que se calcula la pensión.

La tasa neta de reemplazo se calcula expresando tanto la pensión como el último salario netos de la cotización y el gravamen fiscal. En particular, la tasa neta de reemplazo mide cuánto cambia el ingreso disponible de un trabajador como resultado de la jubilación. Por lo tanto, refleja tanto las normas para calcular la pensión como los efectos distributivos de la legislación fiscal y de cotizaciones. Debido a la naturaleza progresiva del impuesto sobre la renta de las personas físicas y a la ausencia de la tasa

²⁶ NUCLEO DI VALUTAZIONE DELLA SPESA PREVIDENZIALE(NVSP) (2006): “*Gli andamenti Finanziari del sistema pensionistico obbligatorio*”, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali - NVSP, dicembre 2006, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Documents/Resources/Lavoro/NucleoValutazioneSpesa/rapporto20051.pdf>

de cotización sobre el importe de la pensión, la tasa neta de reemplazo es superior a la tasa bruta, en caso de que todas las otras condiciones no se modifiquen.

Existen en cualquier caso otros enfoques del problema, diferente del descrito anteriormente, y que se sigue en muchos trabajos de investigación²⁷ sobre las condiciones económicas de los pensionistas: se trata de métodos estadísticos y económicos que hacen un uso sustancial de la información de las encuestas de muestra²⁸.

De este modo, de hecho, es posible intersecar información sobre el nivel de los tratamientos de pensiones con el de otras variables económicas (como los niveles de consumo, la riqueza financiera, las cargas familiares y las características sociodemográficas de los sujetos en el estudio). Sin embargo, la gran cantidad de información en las encuestas de muestra contrasta con la menor precisión de la información de la muestra²⁹.

Otro problema para medir la adecuación de las prestaciones, es, sin embargo, un problema esencial tanto en las políticas nacionales como en las de la UE: la adición a los análisis económicos de los índices que miden la pobreza³⁰ para alcanzar los objetivos que la UE recomienda para los sistemas nacionales de pensiones³¹.

²⁷ DOMÉNECH R., (2014): “Pensiones, bienestar y crecimiento económico. Pensiones: Una Reforma Medular”, en HERCE, J.A. (Dir.): *Pensiones, una reforma medular. Reinventar la Seguridad Social para impulsar el bienestar y el crecimiento*, Fundación de Estudios Financieros y Círculo de Empresarios, pp. 109-124.

²⁸ NISTICÒ S. (2009): “Dall’uniformità dei tassi di sostituzione all’uniformità dei rendimenti individuali: alcune riflessioni sull’equità e la sostenibilità del modello NDC”, *Studi e Note di Economia*, Anno XIV, n. 3, pp. 469-489.

²⁹ SANNA R., ZELINOTTI R. (2008): *Efficienza, efficacia ed equità del sistema pensionistico italiano*, Osservatorio SPIRES CGIL sui redditi da pensione e pensionati <https://fondazionevittorio.it/sites/default/files/content-attachment/2008-EFFICIENZA SISTEMA PENSIONISTICO - Osservatorio salari 0.PDF>

³⁰ OCDE, (1982): *La lista de indicadores sociales de la OCDE*, OCDE, París.

³¹ COMISIÓN EUROPEA (2010): *LIBRO VERDE en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros* Bruselas, 7.7.2010 COM(2010)365 final.

En la ficha de datos que la Comisión Europea elaboró en 2018 y que aborda el problema, en el punto 1 del párrafo relativo precisamente a la adecuación de los beneficios, destaca este aspecto del problema: En la UE, en promedio, la brecha de pobreza para los mayores de 65 años se situó en el 16,5 % en 2015. En otras palabras, el ingreso promedio de los ancianos en situación de pobreza fue del 83,5% con respecto al nivel de pobreza establecido³². El mismo documento señala que en el futuro, en muchos países, el ingreso de jubilación disponible para una persona con bajos ingresos y una carrera corta permanecerá por debajo del umbral de pobreza, a pesar de las disposiciones sobre ingresos mínimos. En varios Estados miembros, los ingresos mínimos ni siquiera alcanzan la mitad del umbral de pobreza. Sólo en algunos países las disposiciones sobre ingresos mínimos -sin recursos adicionales- son suficientes para eliminar el riesgo de pobreza para los ancianos.

Otro aspecto del mismo problema es que las mujeres de toda la UE reciben una pensión inferior a la de los hombres, en promedio un 36% menos. Esta brecha se debe principalmente a las diferencias en los derechos de pensión sobre la base de los ingresos formales del trabajo. En otras palabras, son el resultado de salarios más bajos, contratos a tiempo parcial y carreras más cortas de mujeres que de hombres. Sin embargo, la configuración del sistema de pensiones también es importante. Si bien la brecha de género en las pensiones puede reducirse a largo plazo garantizando una mayor igualdad de oportunidades de empleo para mujeres y hombres, otros elementos específicos de los planes de pensiones, como el reconocimiento a efectos de pensiones de los períodos dedicados a la atención y las prestaciones de supervivientes, seguirán

³² COMISIÓN EUROPEA (2017): “Ficha temática para el Semestre Europeo: Adecuación y sostenibilidad de las pensiones”, 31.10.2017 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic_factsheet_adequacy-sustainability-pensions_es.pdf

desempeñando un papel esencial en la reducción de la brecha³³. Así, algunos países, las mujeres tienen derecho al reconocimiento de las pensiones de los períodos dedicados al cuidado de los niños³⁴.

Por último, por lo tanto, podemos resumir el problema de la adecuación reuniendo los tres factores fundamentales:

- 1) la capacidad de prevenir la pobreza;
- 2) la medida en que sustituyan a los ingresos laborales;
- 3) la duración de la percepción.

Es evidente que la planificación y las reformas de un sistema de jubilación deben tener en cuenta los tres objetivos simultáneamente, ya que son indispensables tanto cuantitativa como cualitativamente.

³³ Disegno di legge (DDL) - Senato della Repubblica Italiana XVIII Legislatura 1.2.1. Disposizioni per la concessione di contributi previdenziali figurativi permaternità o adozione. Testo DDL 847 del 9 de octubre 2018.

³⁴ El mismo DDL especifica, en relación con el no reconocimiento de estos períodos en la República Italiana, que, “*in Francia ad esempio alle lavoratrici madri sono riconosciuti due anni di contribuzione figurativa per ogni figlio oltre ad un eventuale supplemento di pensione. Vale la pena ricordare che la Francia è uno dei Paesi con il più alto tasso di fecondità in Europa. In Germania sono previsti vari sostegni economici alla famiglia legati ai figli e all'utilizzo dei servizi sociali. In Olanda e nei Paesi scandinavi è previsto un riconoscimento del caregiver in termini pensionistici, in termini di remunerazione e persino di ferie. In Austria è previsto un periodo massimo di 4 anni (di contributi figurativi) per ciascun figlio. Nel Regno Unito è prevista, tra le altre cose, la riduzione di un anno del periodo minimo necessario di versamenti contributivi (per l'ottenimento della pensione) per ciascun anno speso nella cura di un figlio minore di 16 anni. In Lussemburgo due anni di crediti figurativi per ogni figlio sotto i 4 anni e per un massimo di 4 anni. In Polonia 3 anni per ogni figlio*”.

IV. LOS DOCUMENTOS CARDINALES DE LA CONCERTACIÓN A NIVEL EUROPEO EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD

1. El Libro Verde de la UE de 2010

En 2010, la nueva Comisión Europea dirigida por el Sr. Barroso³⁵ decidió, mediante la publicación de un Libro Verde³⁶ titulado "Hacia sistemas de pensiones adecuados, sostenibles y seguros en Europa", poner en marcha una amplia consulta a nivel europeo sobre la cuestión de las reformas de los sistemas de pensiones. En particular, este documento, además de esbozar brevemente una situación general de los sistemas de pensiones europeos y una reflexión sobre las consecuencias de la crisis financiera que en ese momento alteró a los mercados internacionales y a las economías de los países más industrializados, plantea 14 cuestiones que abarcan la mayoría de los aspectos sociales, económicos y financieros de los sistemas de pensiones en Europa. Presentando el documento, László Andor, Comisario de Empleo, Asuntos Sociales e Integración de la UE, comenzó con una declaración muy clara: *“Para 2060, se espera que el número de pensionistas en Europa duplique el de quienes financian sus pensiones: la situación actual es simplemente insostenible. Para hacer frente a este desafío, es necesario comprobar cuidadosamente el equilibrio entre los períodos trabajados y los períodos pasados en la jubilación.”*³⁷

³⁵ En su segundo mandato. El primero había expirado en 2009.

³⁶ Recordemos que la atribución de "colores" a documentos es un acuerdo típico del mundo anglosajón en el que se utilizaba una cubierta de un color diferente en función de la naturaleza de los documentos que se presentaban al Parlamento inglés. El uso de esta terminología se limita hoy, en la práctica de muchas naciones, al *“Libro Verde”*, cuando el documento identifica estudios y líneas de tendencia, y *“Libro blanco”*, cuando el documento presenta las posibles líneas de implementación de un proyecto sea que se identifiquen como resultado de los libros verdes o de forma independiente.

³⁷ Comisión Europea IP/10/905 - Bruselas, 7 julio 2010 - La UE inicia un debate público sobre el futuro de las pensiones disponibles en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_10_905 *"The number of retired people in Europe compared to those financing their pensions is forecast to double by 2060 - the current situation is simply not sustainable. In addressing this challenge the balance between time spent in work and in retirement needs to be looked at carefully"*.

El objetivo del documento es revisar el marco europeo de coordinación y regulación en su conjunto, en el ámbito de la política social y económica, que en ese momento estaba incompleto y fragmentado, con el fin de apoyar y complementar los esfuerzos de los Estados miembros en pro de la racionalización de los sistemas de protección social.

Por lo tanto, el Libro Verde tiene por objeto perseguir las finalidades de la estrategia “Europa 2020” en cuanto a la renta y la pobreza, proponiendo a los principales agentes sociales y económicos, tanto públicos como privados, una reflexión sobre las posibles líneas de reforma de los sistemas nacionales de pensiones, teniendo en cuenta las implicaciones mutuas entre las pensiones (que en general constituyen el principal baluarte contra la pobreza de los ciudadanos europeos, en particular los grupos más débiles) y el crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo³⁸.

El Libro Verde presenta tres temas principales de debate: en primer lugar, cómo puede la Unión Europea apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en su búsqueda de un equilibrio entre períodos de actividad y pensiones, teniendo en cuenta los cambios estructurales en las sociedades y los mercados de trabajo y en caso de un aumento de la esperanza de vida; en segundo lugar, eliminar los obstáculos a la movilidad de los trabajadores y de las garantías de pensiones; en tercer lugar, la seguridad de las pensiones en el presente y el futuro limitando los riesgos de inestabilidad para los trabajadores y pensionistas.

A la luz del Libro Verde, la Comisión no ha formulado ninguna propuesta específica, reconociendo explícitamente la responsabilidad directa de los Estados miembros. Sin embargo, en los ámbitos de competencia de la Unión Europea, la

³⁸ Comisión Europea - Bruselas, 3.3.2010 COM (2010) Comunicación de la Comisión - Europa 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador - Capítulo II el texto completo en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

Comisión deja claro que está dispuesta a aplicar todas las medidas reglamentarias y políticas posibles en apoyo de las políticas de cada uno de los Estados miembros.

A continuación, el documento identifica los desafíos a los que se enfrenta el sistema integrado de protección social, especialmente en el ámbito de las pensiones.

En primer lugar, el énfasis está en el envejecimiento de la población. Luego está el debate sobre la naturaleza y la evolución de los sistemas de pensiones. El informe plantea muchas cuestiones relativas a los mecanismos de jubilación, su financiación e intervenciones en favor de los grupos más débiles, pero vale la pena señalar el considerable interés en el punto en que se destacan explícitamente las disparidades entre hombres y mujeres en las pensiones, mencionando explícitamente cómo los contratos atípicos afectan predominantemente a las mujeres, que ganan menos que los hombres e interrumpen sus carreras más a menudo que los hombres para asumir responsabilidades familiares. Como resultado, sus pensiones tienden a ser menores y el riesgo de pobreza aumenta entre las mujeres mayores, sobre todo porque viven más tiempo³⁹.

Al aclarar los efectos y consecuencias de la crisis financiera y económica, el documento aborda algunos problemas relacionados con la adecuación de las pensiones: la sostenibilidad del sistema, su impacto en las finanzas públicas y la dinámica de las tasas de financiación y sustitución, cuestiones que han demostrado ser elementos estructurales, más que dependientes de la situación económica del momento⁴⁰.

³⁹ Amplísima la literatura en el ámbito de la jubilación femenina que aborda el tema de la pobreza de las mujeres en la edad de jubilación. Una referencia útil puede ser: LÓPEZ-MARTÍNEZ, M., & MARÍN-LÓPEZ, B. Á. (2019): “La brecha de género en las pensiones en España y la Unión Europea”, *Papeles de población*, Vol.25, n. 102, pp. 81-114, CIEAP/UAEM. También VARA M. J., (2013) “Gender inequality in the Spanish public pension system”, *Feminist Economics*, Vol. 19, n. 4, pp. 136-159.

⁴⁰ El documento se publicó en un momento de mayor dificultad para las economías europeas tras la crisis financiera de 2008.

La Comisión identifica en adecuación y sostenibilidad las consignas que deben guiar a los legisladores de los Estados miembros. La solidaridad entre generaciones y dentro de la misma generación debe permanecer en el centro de su acción reglamentaria, deja claro el Libro Verde. Sin embargo, en el proceso de modernización de los sistemas de pensiones, más allá de la sostenibilidad financiera, que ya está en el centro de algunas de las reformas ya emprendidas por algunos Estados miembros⁴¹, es importante dar suficiente espacio a los derechos complementarios, y a aquellas medidas que dan a los trabajadores la oportunidad de elegir diferentes opciones con el fin de lograr un mayor nivel de ingresos de pensiones.

Por lo tanto, la referencia al envejecimiento activo es explícita: impedir que la duración de la jubilación siga aumentando en relación con la duración de la vida laboral sería la mejor manera de contribuir a la adecuación y sostenibilidad, y al mismo tiempo ofrecer a los trabajadores de más edad más oportunidades adecuadas de readaptación.

Además, la Comisión ofrece una visión general de las dificultades y las cuestiones críticas, en particular en lo que respecta al papel de la Unión Europea. Es interesante observar que el informe aborda el problema de la relación entre el sistema de pensiones y el ahorro, señalando que la regulación europea no establece una diferenciación clara entre lo que puede considerarse ahorro en general y las pensiones⁴².

Tal y como se verá en la división de los sistemas de bienestar en pilares, las dos cantidades económicas (ahorro e ingresos de pensiones) deben considerarse conjuntamente en el sistema de integración de la protección social y, por lo tanto,

⁴¹ Entre ellos Italia y España.

⁴² Sin embargo, hay que subrayar que esta necesidad de las instituciones europeas nos recuerda que el debate en el seno de la Unión sigue abierto y de actualidad entre los países que tienen un ahorro privado significativo a pesar de la elevada deuda pública y los que, por otro lado, tienen una deuda pública baja pero un ahorro privado bajo.

deben aclararse los aspectos constitutivos y sus interrelaciones, incluso en la legislación europea.

Por último, es interesante que el Comité identifique, entre los instrumentos comunitarios que pueden mejorarse, el de contar con estadísticas europeas más frecuentes, actualizadas y homogéneas sobre pensiones. Los datos sobre los sistemas de pensiones de diferentes fuentes nacionales y europeas podrían racionalizarse para aumentar su comparabilidad y permitir reducciones sustanciales de costes.

2. El Libro Blanco de la UE de 2012

Los resultados de la amplia consulta iniciada en el Libro Verde de 2010, a la que han respondido muchas partes interesadas, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, así como un gran número de asociaciones de distinta naturaleza⁴³, organismos públicos y no públicos y organizaciones de trabajo, han demostrado en gran medida la gran atención de la sociedad europea a esta cuestión, y cómo todo el mundo espera que el problema de las pensiones se aborde a nivel de la UE de una manera global y coordinada.

Estos resultados se incorporaron en 2012 en la publicación por parte de la Comisión Europea del Libro Blanco titulado "En busca de sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros"⁴⁴, con el objetivo de orientar las posibles reformas de los sistemas de pensiones para tratar de garantizar a los pensionistas un nivel de vida razonable después del cese definitivo de la vida laboral tras la jubilación

⁴³ Se recibieron casi 1.700 respuestas tras la consulta, de las cuales más de 350 formaban parte de gobiernos de los Estados miembros, parlamentos nacionales, organizaciones patronos y sindicales, de la sociedad civil y representantes del sector de las pensiones.

⁴⁴ COMISIÓN EUROPEA (2012): "LIBRO BLANCO Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles" Bruselas, 16.2.2012 COM (2012) 55 final [file:///C:/Users/Utente/Downloads/1_ES_ACT_part1_v2%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/1_ES_ACT_part1_v2%20(1).pdf)

y, al mismo tiempo, limitar el riesgo de pobreza, dado el aumento de la esperanza de vida basada en las proyecciones hasta 2050/2060.

El documento señala que el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE otorga a las legislaciones y prácticas nacionales la tarea de regular el derecho y las modalidades de utilización de las prestaciones de seguridad social. Por lo tanto, el objetivo del documento es identificar directrices que puedan orientar a cada una de las naciones en el camino de las reformas necesarias para hacer frente a la crisis de los sistemas de pensiones.

El Libro Blanco, que analiza las necesidades de los sistemas de pensiones, identifica la ampliación de la vida laboral y el consiguiente aumento de la edad de jubilación como medidas que tienen el claro efecto de reducir el gasto público en la seguridad social, en particular en lo que respecta a la reducción del gasto en pensiones de vejez. La vinculación de la pensión de vejez con el aumento progresivo de la esperanza de vida es otra variable considerada por la Comisión Europea para postular nuevas reformas, fomentando planes de ahorro complementarios a las pensiones públicas, considerados más seguros y más rentables.

No obstante, debe señalarse que el documento comunitario sitúa estas medidas en un espectro más amplio de medidas que tienden a tener en cuenta todas las peculiaridades de un sistema de pensiones.

En resumen, se puede decir que el documento incorpora la mayoría de las preocupaciones y estímulos derivados del Libro Verde. Sin embargo, la peculiaridad del Libro Blanco consiste, además de confirmar las directrices propuestas, en proporcionar directrices que puedan armonizar las reformas que deben llevarse a cabo a nivel nacional.

Los anexos del documento también proporcionan una lista detallada de los instrumentos que la Unión pondrá en marcha para apoyar los esfuerzos de los

distintos Estados y con el fin de lograr una mayor homogeneidad entre los sistemas, entre los que podemos destacar el seguimiento de las reformas de las pensiones ordenadas a través de los comités de la OMT⁴⁵, EPC⁴⁶ y SPC⁴⁷, pero sobre todo el establecimiento del programa EASI⁴⁸ para la innovación y la financiación, a través de lo que más tarde se convertirá en el eje PROGRESS⁴⁹ de todas aquellas iniciativas encaminadas a perseguir los objetivos descritos en el Libro Blanco.

En los anexos también figura un relato detallado de los resultados de la consulta sobre las 14 cuestiones planteadas en el Libro Verde.

Se ha prestado especial atención, por parte de las instituciones que han respondido a las cuestiones relativas al aumento de la edad de jubilación, que se consideran esenciales; pero esta medida sólo se considera viable en relación con la provisión de instrumentos para garantizar la protección de los sectores vulnerables de la población envejecida.

Otro punto a que se ha dado mucha importancia por parte de los encuestados era el relativo a la coordinación de las políticas y la transferibilidad de las prestaciones de pensión.

⁴⁵ El Employment Committee EMCO fue creado por decisión del Consejo en 2000 sobre la base del artículo 150 del TFEU. Funciona en el marco político de la estrategia europea de empleo. EMCO es el principal comité asesor de Ministros de Empleo y Asuntos Sociales en el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales (EPSCO) en el ámbito del empleo.

⁴⁶ El Comité de Política Económica (CPE) se creó mediante Decisión del Consejo de 18 de febrero de 1974 (74/122/CEE). Contribuirá a la labor del Consejo de Coordinación de las Políticas Económicas de los Estados miembros y de la Comunidad y asesorará a la Comisión y al Consejo.

⁴⁷ El Comité de Protección Social (CCP) es un comité consultivo de política de ministros del Consejo de Empleo y Asuntos Sociales (EPSCO). El CCP se establece mediante decisión del Consejo en virtud del artículo 160 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

⁴⁸ El Programa de Empleo e Innovación Social (EaSI) es un instrumento financiero europeo cuyo objetivo es promover un alto nivel de empleo sostenible y de calidad, garantizar una protección social adecuada y digna, combatir la marginación y la pobreza y mejorar las condiciones de trabajo.

⁴⁹ El eje PROGRESS del programa EaSI ayuda a la UE y a sus países miembros a mejorar sus políticas en tres ámbitos temáticos: el empleo, en particular la lucha contra el desempleo juvenil; protección social e integración, así como la reducción de la pobreza y la prevención y las condiciones de trabajo.

En el último anexo se exponen las medidas que el Comité desea que se adopten en cada país, aclarando de nuevo sus puntos esenciales en relación con los objetivos generales del documento.

Paralelamente al Libro Blanco se publicó en 2012 el informe elaborado por la Dirección General de Asuntos Sociales y el Comité de Protección Social titulado “La adecuación de las pensiones en la UE: 2010-2050”⁵⁰. El informe es un complemento natural de las medidas defendidas en el Libro Blanco, teniendo en cuenta que las reformas, si bien apuntan a la sostenibilidad financiera de los gastos en pensiones, deben, no obstante, perseguir el objetivo de la adecuación de las pensiones que, en respuesta a este informe, se consideran apropiadas cuando generan un efecto sustitutivo de los ingresos que ya los pensionistas no reciben por cese del trabajo y que protege el estado de necesidad. En apoyo de los argumentos del Libro Blanco, el informe implica que las medidas de estabilidad de un sistema de pensiones también aportan una contribución decisiva a la adecuación y a la seguridad de las prestaciones de pensiones.

En los años siguientes, como veremos más adelante, los países de Europa, a un ritmo diferente y, en cualquier caso, siguiendo caminos peculiares, dirigieron sus esfuerzos a cambiar sus sistemas de pensiones en la dirección indicada por los dos documentos.

Sin embargo, hay que decir que las posiciones de la Unión sobre la situación general de los sistemas de pensiones no han cambiado mucho, si en 2018 Marianne Thyssen, Comisaria responsable de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidades y

⁵⁰PRIETO C., (2015): “Las pensiones de jubilación: una perspectiva alternativa”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 33 n. 2, pp. 231-234.

Movilidad Laboral⁵¹, ha declarado⁵²: “Todo jubilado tiene derecho a vivir con dignidad. Este es un principio fundamental del pilar europeo de derechos sociales. Las pensiones adecuadas son esenciales para prevenir la pobreza y la exclusión social entre las personas mayores en Europa, especialmente las mujeres. También debemos garantizar que las personas en empleos atípicos o los trabajadores por cuenta propia no sean excluidos. Nuestra prioridad debe ser continuar las reformas en curso que promuevan pensiones adecuadas para todos”. Esto demuestra cómo el camino hacia esos objetivos establecido en los Libros Verdes de 2010 y Blanco 2012 está aún por alcanzarse en gran medida.

V. DELIMITACIÓN FUNDAMENTAL DEL PROBLEMA: LOS PILARES DE PROTECCIÓN SOCIAL

1. Breves notas sobre la teoría de los pilares

Aunque constituyen un corolario del propio objeto de este trabajo de investigación, se considera necesario proporcionar en este momento una descripción y un análisis resumido de lo que es la teoría relativa a la subdivisión principal de los sistemas de protección de pensiones en su conjunto.

Se trata de la llamada división en pilares, pretendiendo identificar con este término las "patas" sobre las que se asienta la construcción de sistemas de pensiones.

El Instituto de la Seguridad Social de la Universidad Católica de Lovaina desarrolló, en los años setenta, una serie de estudios relacionados con los modelos de seguridad

⁵¹ Comisión Europea - Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión Bruselas - Informe sobre la adecuación de la pensión 2018: adecuación de los ingresos actuales y futuros en la vejez en la UE, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3507, disponible solo en inglés.

⁵² "Every retired person has the right to live in dignity. This is a key principle of the European Pillar of Social Rights. Adequate pensions are essential in preventing poverty and social exclusion among older people in Europe, especially women. And we need to make that sure that people in non-standard work or self-employment are not left out. Our priority must be to pursue ongoing reforms that encourage adequate pensions for everyone."

social. El Coloquio de septiembre de 1977, en la misma institución, llevó a cabo el Código Lovaina o la llamada “teoría de los tres pilares” de previsión social. Esta definición ya existía antes⁵³ pero desde entonces fue utilizada para describir, en la mayor parte de los documentos internacionales, el híbrido público-privado que distingue los sistemas modernos de seguridad social.

Básicamente, la necesidad de proporcionar tres patas a la seguridad social radica en el reconocimiento implícito de que los sistemas de pensiones, como resultado de los cambios en la sociedad humana y los mercados laborales, ya no podrán, como en las décadas entre 1950 y 1970, proporcionar prestaciones suficientes para mantener el nivel de vida del pensionista⁵⁴, que es una obligación formal de muchos ordenamientos jurídicos, consagrada en la mayoría de las constituciones europeas.

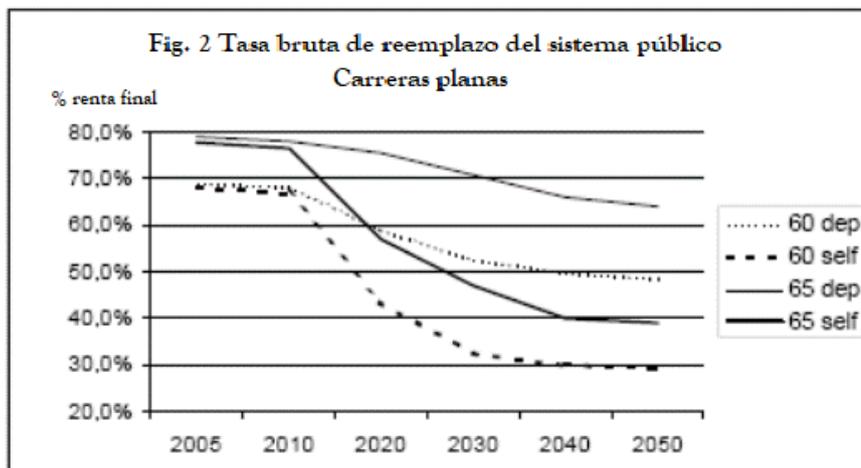
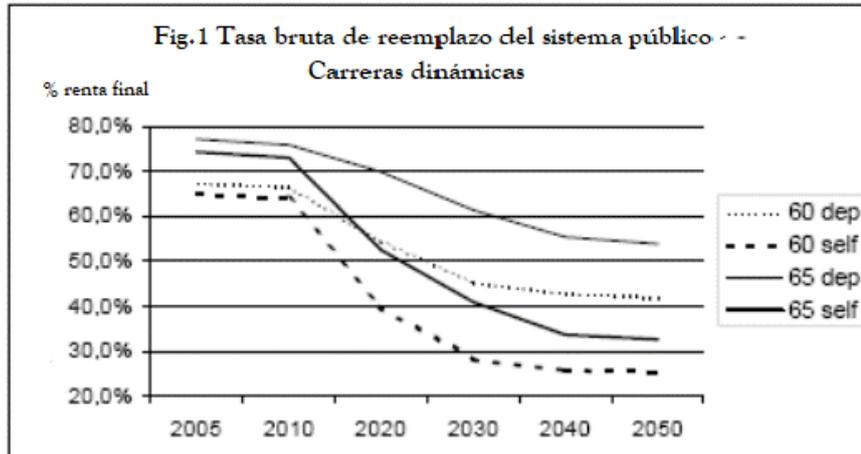
El proceso de reducción de la garantía pública ya está en marcha y no hay señales de una reversión. Los siguientes gráficos son tomados de un trabajo de la Universidad Bocconi de Milán⁵⁵ y muestran una estimación de la tendencia de la tasa de reemplazo entre 2008 y 2050 en Italia:

⁵³ Una de las primeras veces en que aparece esta definición es en el estudio: DUPEYROUX, M. (1966): “Evolution et tendances des systèmes de sécurité sociales des pays membres des communautés européennes et de la grande-bretagne” - *Rapport établi par Directeur des études de l'École nationale d'administration de Paris* Luxembourg.

⁵⁴ PERSIANI, M. (2013): “Crisi economica e crisi del welfare state”. Franco Angeli ed. - *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*; Vol. 140, n. 4, pp. 641-663.

⁵⁵ ZANARDI A., (2009): *Il sistema pensionistico*, Scienza delle finanze – CLEAM Universidad Bocconi a.a. 2008-09 - 6061.

Gráfico n. 1/2: TASA DE REEMPLAZO BRUTO DEL SISTEMA PÚBLICO -
CARRERAS DINÁMICAS / CARRERAS PLANAS



Fuente: ZANARDI A., (2009)⁵⁶

⁵⁶ ZANARDI A., (2009): *Il sistema pensionistico*, Scienza delle finanze - CLEAM Universidad Bocconi a.a. 2008-09 - 6061.

Podemos ver una situación similar en la mayoría de los países europeos⁵⁷, debido a factores demográficos, económicos y regulatorios que analizaremos en detalle más adelante.

En general, lo que se denomina el primer pilar es, por tanto, la pensión pública, que es generalizada, solidaria y generalmente financiada por el método de distribución anual o método de reparto.

La segunda es la pensión complementaria, que a menudo es el resultado de la negociación de la empresa, generalmente financiada por el método de capitalización, mientras que la tercera es la parte individual de los ahorros gestionados.

Los cinco formatos de pensión esbozados por el Banco Mundial⁵⁸, han ido definiendo los pilares de pensiones (definición que, como se ha dicho antes, ya existía con anterioridad)⁵⁹. El concepto de cinco pilares se elaboró en 2005⁶⁰ y, desde entonces, ha sido adoptado por muchos países en Europa.

El marco de cinco pilares de la política del Banco Mundial define una serie de elementos diseñados para determinar las modalidades y opciones del sistema de pensiones que deben considerarse. Va desde un grado básico y mínimo de protección social hasta el apoyo financiero y no financiero de varias generaciones a los ancianos (solidaridad generacional).

⁵⁷ FERRERA M., HEMERIJCK A. & RHODES M., (2003): “Il futuro dell’Europa sociale. vincoli e prospettive”, *Assistenza Sociale*, n. 3-4, luglio/settembre.

⁵⁸ WORLD BANK (Banco Mundial, BM): institución internacional de crédito que financia inversiones en países en desarrollo, proporcionando también asistencia técnica. Establecido en 1944 por voluntad de la Conferencia de las Naciones Unidas, tiene su sede en Washington e incluye dos instituciones, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), fundado en 1944, que se financia mediante la emisión de bonos, y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), fundada en 1960, que utiliza fondos obtenidos de los países más ricos.

⁵⁹ WORLD BANK, (1994): *Adverting the old age crisis*, Oxford press.

⁶⁰ HOLZMANN R. & HINZ R., (2005): *Old-Age Income Support in the 21st Century - An International Perspective on Pension Systems and Reform* World Bank Washington, DC: World Bank. © License: CC BY 3.0 IGO <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7336>

El marco de política de los pilares de pensiones del Banco Mundial se centra en la mejor manera de alcanzar los objetivos fundamentales de los sistemas de pensiones, que es la protección contra el riesgo de pobreza en la vejez.

Al establecer estos objetivos, el Banco Mundial alienta a los encargados de formular políticas y a considerar cuestiones más amplias de protección social y política social, que tienen en cuenta la pobreza y las vulnerabilidades de los diferentes tramos de ingresos⁶¹. Entre estos asuntos clave se incluyen antes de todo cuánto debe una sociedad aspirar a redistribuir los ingresos a través del sistema de pensiones, y cómo puede garantizar que esta redistribución se haga transparente y progresiva. La mejor medida es, como se ha señalado antes, marcar los objetivos fundamentales y una vez identificados estos objetivos fundamentales, se puede identificar el mandato del sistema público de pensiones, el equilibrio entre las funciones de seguro y de adecuación, y las opciones de diseño del sistema adecuadas⁶².

El objetivo del sistema de cinco pilares es separar los principales objetivos de los planes de pensiones y/o jubilación en los siguientes pilares:

Pilar 0: El primer pilar es un programa general de asistencia social diseñado para hacer frente específicamente a la mitigación de la pobreza. Este pilar está destinado a proporcionar la protección social más básica.

Pilar 1: Este pilar aborda, entre otras cosas, los riesgos de la miopía individual, los bajos ingresos y los horizontes de planificación inapropiados debido a la incertidumbre de las expectativas de vida y la falta o los riesgos de los mercados

⁶¹ MARSHALL K. & BUTZBACH O. (2003): *New Social Policy Agendas for Europe and Asia. Challenges, Experience, and Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington DC.

⁶² ISTOMINA O. & ANSHUKOVA T., (2014): "Pensioni come forma di previdenza sociale", *Italian Science Review*, Vol. 5, n. 14, pp. 102-105.

financieros. Los sistemas obligatorios que dependen de las contribuciones públicas están comprendidos en este bloque.

Pilar 2: En virtud de este pilar, los beneficiarios y los empleadores realizan aportaciones a un sistema de financiación privada. Quedan incluidos fondos de pensiones, cuentas y planes de contribución definidas con una amplia gama de opciones de diseño.

Pilar 3: Las cuentas voluntarias financiadas con fondos privados forman parte de este pilar. Se incluyen planes de ahorro individuales, seguros, etc. Este es un pilar suplementario y abarca cuentas como la cuenta de jubilación individual.

Pilar 4: El último es un pilar no financiero que proporciona acceso a apoyo informal como apoyo familiar, otros programas sociales formales como la atención médica y la vivienda, y otros activos financieros y no financieros individuales, como la propiedad de viviendas y las hipotecas inversas, cuando estén disponibles.

Antes de que el Banco Mundial desarrollara las categorías que generan los llamados "pilares", los reglamentos europeos (por ejemplo, véase el Reglamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social) y las regulaciones nacionales normalmente iban a considerar sistemas caracterizados por sólo tres pilares. Tanto la legislación italiana, como la española siguieron este patrón que, en cualquier caso, se remonta al nuevo esquema de cinco pilares con consideraciones simples. En efecto debe considerarse que la legislación nacional no tuvo directamente en cuenta elementos como el apoyo informal de las familias⁶³ y los efectos resultantes de los derechos de propiedad o planes básicos de bienestar social, como los comedores y la vivienda para los indigentes, características que se han convergido en los pilares cuatro

⁶³ ARIAS C. J., (2013): "El apoyo social en la vejez: la familia, los amigos y la comunidad", *Revista Kairós: Gerontología*, Vol. 16, n. 4, pp. 313-329.

y cero del sistema del Banco Mundial. En cuanto a los tres pilares tradicionales, se puede decir que éstos corresponden a los pilares 1-3 codificados por el Banco Mundial⁶⁴.

2. Los pilares de la protección social en España

Los pilares en España⁶⁵ son los siguientes:

Primer pilar: seguridad social

El sistema público de pensiones está protegido por el Estado, con el objetivo de garantizar la protección contra contingencias y situaciones vitales como la jubilación, discapacidad y supervivencia. Este pilar ofrece pensiones contributivas y no contributivas y se basa en tres principios básicos: el principio de distribución con el plan de reparto (*pay-as-to-go system*), el principio de proporcionalidad y el principio de contribución (con la excepción de la pensión no contributiva).

Segundo pilar: previsiones internas

El segundo pilar son los sistemas de pensiones promovidos por las empresas y que tienen como objetivo generar ahorros privados para la futura jubilación de sus empleados. Las contribuciones a estos planes pueden ser enteramente del empleador (promotor), o también pueden consistir en contribuciones de participantes (empleados). Este pilar, a diferencia del primer pilar que se basa en un sistema de reparto, se basa en un sistema de capitalización a través del cual cada trabajador contribuye por sí mismo, a través de contribuciones capitalizadas y que serán beneficios futuros.

⁶⁴ HUENCHUAN S., GUZMÁN J. M., & MONTES DE OCA ZAVALA V., (2003): *Redes de apoyo social de las personas mayores: marco conceptual*, Notas de población CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe – NACIONES UNIDAS.

⁶⁵ DOMÉNECH R., (2014): *Pensiones, bienestar y crecimiento económico. Pensiones: Una Reforma Medular*, Fundación de Estudios Financieros y Círculo de Empresarios.

Tercer pilar: provisiones individuales

El tercer pilar es proporcionar los productos que los individuos toman por iniciativa propia con su propia institución financiera o compañía de seguros. El plan es similar al del segundo pilar, estando también basado en un sistema de capitalización, en el que el individuo genera su propia "subvención de ahorro" que se capitalizará hasta el momento del rescate, generalmente en el momento de la jubilación⁶⁶.

Según datos de la patronal de los planes de pensiones, Inverco⁶⁷, el 16,2% de los españoles ahorra en planes de pensiones individuales, es decir, en torno a 7,5 millones de cuentas de posición de participes en planes de pensiones, de sistema individual, de empleo y asociado⁶⁸.

3. Los pilares de la protección social en Italia

Los pilares en Italia⁶⁹ son los siguientes:

Primer pilar: seguridad social

Las pensiones obligatorias en Italia son gestionadas esencialmente por el INPS (Instituto Nacional de la Seguridad Social) y se basan en un sistema de reparto: con

66 Sobre los planes de pensiones individuales *vid.* DOMÍNGUEZ FABIÁN, I. (2022): "Los planes de pensiones individuales y de empleo, dos pilares fundamentales para el ahorro, la inversión y el sistema de pensiones en España" en VV.AA.: *Libro blanco para la reforma fiscal en España: una reflexión de 60 expertos para el diseño de un sistema fiscal competitivo y eficiente*, Instituto de Estudios Económicos, pp. 597-615.

67 En <http://www.inverco.es/38/0/43> son disponibles estadísticas trimestrales.

68 Sistema de empleo son los planes en que el promotor es la empresa (también con empresario individual) y los partícipes son los trabajadores de esa empresa. El sistema asociado corresponde a planes cuyos promotores sean cualesquiera asociaciones o sindicatos siendo los partícipes sus asociados, miembros o afiliados. El sistema individual es aquel cuyo promotor son entidades de carácter financiero y cuyos partícipes son cualesquiera personas físicas.

69 GEROLDI G., et al., (2001): "Le riforme del sistema previdenziale italiano", *Economics Department Working Papers*, 2001-EP09, Department of Economics, Parma University (Italy). Università degli Studi di Parma.

las cotizaciones pagadas por los trabajadores activos, se pagan las prestaciones de pensión de los trabajadores que ya no están activos. En 1995, el sistema de contribución se cambió: el cálculo de las prestaciones se lleva a cabo sobre la base de las contribuciones efectivamente pagadas a lo largo de una vida útil multiplicadas por un determinado coeficiente de transformación. Como en España garantiza la protección contra contingencias vitales como la jubilación, discapacidad y supervivientes.

Segundo pilar: Previsión complementaria de pensión

La pensión complementaria se aplica por elección libre y voluntaria a través de los Fondos de Pensiones, entidades jurídicas gestionadas por compañías de seguros, bancos y sociedades de gestión financiera autorizados. Se basa en pagos voluntarios al fondo elegido y la prestación de pensión consiste en una renta vitalicia que se suma a la pensión pública. El TFR (*trattamento di fine rapporto*)⁷⁰ de un empleado también se puede ingresar directamente en el Fondo de Pensiones. El derecho a una pensión se adquiere después de al menos 5 años de adhesión al plan de pensión complementaria y sólo una vez que se hayan cumplido los requisitos para obtener una pensión pública. Antes de este período, es posible retirar sólo una parte de las sumas que componen el Fondo de Pensiones.

La tasa de participación en el segundo pilar en Italia es bastante limitada: el cuadro siguiente, elaborado por COVIP⁷¹ y relativo a 2019⁷², muestra el porcentaje de

⁷⁰ El TFR es una institución italiana en la que el empresario aparta, durante la vida laboral del trabajador, una parte de su salario, que se le pagará al final de su vida laboral. Para mayor abundamiento *vid.* CENTRO STUDI NORMATIVA DEL LAVORO (2022): *TFR e fondi pensione*, SEAC.

⁷¹ COVIP (Comisión de Supervisión de Fondos de Pensiones) es el organismo que controla la actividad de los Fondos de Pensiones.

⁷² COMMISSIONE VIGILANZA FONDI PENSIONE - COVIP (2019) “Relazione per l’anno 2019” <https://www.covip.it/la-covip-e-la-sua-attivita/pubblicazioni-statistiche/relazioni-annuali/relazione-annuale-2019>

trabajadores que han iniciado una situación de seguro en el segundo pilar, en comparación con la fuerza laboral total⁷³.

Tabla n. 1: TASA DE PARTICIPACIÓN EN LOS SISTEMAS DEL SEGUNDO PILAR – ITALIA

Pensiones complementarias en Italia – Tasas de participación		
<i>(datos fin de 2021)</i>		
	número	Tasa de participación en la fuerza de trabajo (%)
Total personal en alta	8.648.043	34,7
Total personal cotizantes	6.325.435	25,4
<i>Por memoria:</i>		
Fuerza laboral	24.921.000	

Fuente: COVIP (2019) “Informe del año 2022”

4. Los pilares en otros países

Para echar un vistazo a la situación de la división en pilares fuera de los sistemas de pensiones de Italia y España, pensamos dirigir nuestra atención, de una manera extremadamente breve, a las dos economías occidentales más grandes: el sistema de pensiones más grande del mundo por el número de trabajadores implicados (Estados Unidos) y el sistema de pensiones más grande de Europa (Alemania).

El primer pilar en Estados Unidos⁷⁴ es el sistema de La *Social Security*, que fue creado en 1935 y está dirigido por la Administración de la Seguridad Social⁷⁵. El sistema depende de las contribuciones obligatorias de todos los trabajadores. El sistema proporciona prestaciones por jubilación, así como prestaciones por

⁷³ La fuerza laboral total es la referida a los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia son de origen ISTAT, Encuesta de la Fuerza Laboral.

⁷⁴ DICK S., & KINGSON E. R., (1997): *Social Security in the 21st century*, Oxford University Press, USA.

⁷⁵ GRUBER J. & WISE D. (1998): “Social Security and Retirement: An International Comparison.” *The American Economic Review*, Vol. 88, n. 2, pp. 158-163.

discapacidad y supervivencia. Es necesaria una contribución durante al menos 10 años.

En cuanto al segundo pilar, los ciudadanos estadounidenses también pueden constituir sus cuentas de jubilación invirtiendo en un *401(k)*, un plan de jubilación calificado patrocinado por el empleador que permite contribuciones diferidas de impuestos de sus salarios⁷⁶. Otra opción es el IRA⁷⁷, una cuenta de inversión que permite al titular constituir ahorros para la jubilación a través de un crecimiento libre de impuestos o sobre una base de impuestos diferidos.

Por lo que hace al tercer pilar, el mercado estadounidense es quizás el mercado de tercer pilar más grande del mundo, a saber, los planes de jubilación individuales. La oferta de estos productos es esencialmente proporcionada por las compañías de seguros.

El sistema alemán de jubilación⁷⁸ tiene también tres pilares; 1) el sistema de seguro de jubilación dirigido por el gobierno, 2) planes de empresas privadas e 3) inversiones individuales de jubilación.

El Sistema Público de Seguro de Jubilación (también conocido como Seguro Estatutario de Pensiones), que también incluye prestaciones de supervivencia e

⁷⁶ Gran parte de las empresas estadounidenses ofrecen a los trabajadores en activo un plan 401(k). El trabajador escoge la cantidad de su salario que quiere invertir en su cuenta de plan de pensiones y en qué tipo de inversión quiere aplicar su ahorro (entre las opciones que le ofrece la empresa), si bien, normalmente se invierte en fondos de inversión. En muchos casos la empresa, además hace una aportación adicional complementaria y proporcional a la del trabajador que oscila entre el 50% y el 100% de la cantidad aportada por el trabajador. Vid. BERNHEIM B. D., FRADKIN A., POPOV I. (2015): "The welfare economics of default options in 401(k) Plans", *American economic review*, Vol. 105, n. 9, 2015, pp. 2798-2837.

⁷⁷ Individual Retirement Arrangements (IRAs) - IRS son cuentas individuales que a diferencia de las 401(k) pueden constituirse sin necesidad de que la ofrezca el empleador. Vid. DEPARTMENT OF THE TREASURY INTERNAL REVENUE SERVICE (2021): *Distributions from Individual Retirement Arrangements (IRAs)*, Publication 590-B, Cat. No. 66303U.

⁷⁸ KONRAD K. A. & WAGNER G. G., (2000): "Reform of the public pension system in Germany", *DIW Discussion Papers*, n. 200.

incapacidad, ha sido dominante. La participación es obligatoria para los empleados, y a cada trabajador se le cobra una suma basada en los ingresos anuales. Las primas son deducidas por el empleador, con el empleado pagando la mitad y otra mitad del empleador también.

Una persona puede continuar trabajando después de alcanzar la edad de jubilación, lo que repercutirá en mayores beneficios cuando finalmente se tome la decisión de retirarse. Si ha trabajado y pagado contribuciones en Alemania durante más de 60 meses, recibirá una pensión alemana después de alcanzar la edad oficial de jubilación⁷⁹.

Los planes de la compañía (*bAV betriebliche Altersvorsorge*) han sido diseñados tradicionalmente para complementar el seguro de jubilación, y ahora desempeñarán un papel más importante en la mejora de la tasa de sustitución. Las exenciones y subsidios fiscales del gobierno alentarán a las empresas y empleados a invertir en planes privados. Aunque los planes de la empresa no son obligatorios, cubren alrededor de tres quintas partes de la población activa. Las pensiones en los planes de la compañía generalmente también comienzan a los 65 años, aunque en muchos casos siga la práctica del Seguro de Jubilación y aumente gradualmente a los 67.

⁷⁹ Sobre la jubilación en Alemania, y concretamente sobre su reforma, resulta muy ilustrativa la consulta de MONTROYA MEDINA, D. (2007): “La reforma de la jubilación en Alemania. Un modelo de transición” en LÓPEZ CUMBRE, L. (Coord.): *Tratado de jubilación: Homenaje al profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*, Iustel, pp. 707-740.

CAPÍTULO II
FACTORES DEMOGRÁFICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES QUE
CONDICIONAN LA SOSTENIBILIDAD. ESPECIAL REFERENCIA
A ESPAÑA E ITALIA

I. EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

“En la Biblia, la longevidad es una bendición. Nos enfrenta a nuestra fragilidad, a nuestra dependencia mutua y a nuestros lazos familiares y comunitarios”⁸⁰.

Las palabras del Papa Francisco resumen cuál es el problema que sigue, en la sociedad actual del envejecimiento de la población como resultado de la longevidad. Vivir más tiempo es sin duda una bendición, pero trae consigo la necesidad de adaptar a los tiempos los instrumentos que la sociedad civil ha desarrollado para elevar su nivel de convivencia.

El envejecimiento de la población, como se mostrará en las páginas siguientes, aumenta críticamente el número relativo de los posibles beneficiarios de las prestaciones de pensión, en comparación con los que tienen que financiarlos con las contribuciones resultantes de su trabajo.

Veremos en la sección sobre finanzas públicas que la carga de las generaciones mayores en los de la edad de trabajo tenderá a niveles insostenibles si la financiación de los sistemas de pensiones sigue siendo la actual.

En 2022 Eurostat presentó un informe sobre el envejecimiento de la población europea, que resume la tendencia del fenómeno entre 2011 y 2021⁸¹, así como una proyección de la misma en las décadas siguientes. El fenómeno del envejecimiento de la población no es nada nuevo⁸²: durante muchos años investigadores e instituciones nacionales e internacionales han descrito, analizado y discutido el problema, que tiene

⁸⁰ Discurso del santo padre Francisco a los participantes en el congreso internacional "La riqueza de los años", Sala Regia - Viernes, 31 de enero de 2020.

⁸¹ EUROSTAT, (2022): *Estructura demográfica y envejecimiento de la población*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing/es

⁸² LUTZ W., SANDERSON W. & SCHERBOV S., (2008): "The coming acceleration of global population ageing." *Nature*, Vol. 451, n. 71-79, pp. 716-719.

importantes repercusiones en muchos ámbitos de la organización y gestión de las finanzas, el mercado de trabajo y la seguridad social⁸³.

Pero es en este último ámbito donde el problema ha causado la mayor preocupación, donde los sistemas europeos de seguridad social, que tienen un alto grado de solidaridad intergeneracional, pueden, como consecuencia del problema, entrar en crisis.

El aumento general de la población de edad avanzada generará una carga cada vez mayor para la población en edad de trabajar, que generalmente está disminuyendo como resultado de la baja tasa de natalidad.

La desconexión parcial entre el trabajo y el derecho a las pensiones, como resultado del enfoque solidario de los sistemas de pensiones, también significa que una proporción cada vez mayor de pensionistas no tendrá una vida de cotización suficiente para dar forma a una prestación de pensión, lo que conducirá a un aumento proporcional de la carga para los trabajadores o, como resultado de la utilización de la fiscalidad general, sobre todo, de los contribuyentes.

En cuanto a la distribución de la población por grupos de edad, el informe Eurostat⁸⁴ estimó la población de la UE (27 estados) a 1 de enero de 2021 en 447,2 millones de personas. La población de entre 0 y 14 años constituye un 15,1% de la población; La población con edad entre los 15 y los 64 era del 64,1%, mientras que la población mayor, de 65 años o más, era del 20,8%.

Tanto Italia como España tienen una menor proporción de jóvenes que la media europea: menor la diferencia en España (14,3%), mayor la diferencia en Italia

⁸³ PÉREZ DÍAZ J., (2010): “El envejecimiento de la población española”, *Investigación y ciencias*, n. 410, pp. 34-42.

⁸⁴ EUROSTAT (2019): *Struttura e invecchiamento della popolazione* Statistic Explained https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Archive:Struttura_e_invecchiamento_della_popolazione&oldid=469727

(12,9%). Esta última resulta la más baja de la Unión, a la que sólo Portugal se acerca con el 13,4%.

En cuanto a la población en edad de trabajar, la situación es diferente: España está por encima de la media europea (66,0%) Italia por debajo (63,6%). El país con el porcentaje más bajo es Francia (61,6%) seguidos de cerca por Suecia y Finlandia (ambos con el 62,2%).

Por último, la población de edad avanzada de España está justo por debajo de la media europea (19,8%) mientras que Italia es el país con la media más alta de toda la Unión (23,5%) 3 puntos porcentuales por encima de la media europea, y sólo Grecia (22,5%) se le acerca, aunque tenga un punto porcentual menos.

La encuesta de Eurostat también compara los mismos datos tomados diez años antes, en 2011, lo que muestra una situación general de aumento de la población de edad avanzada (más de 2 puntos y medio porcentuales más) a expensas de la población en edad de trabajar (menos dos puntos porcentuales y medio). La población joven permanece casi inalterada o disminuye ligeramente: esto muestra que la tasa de natalidad es baja y casi constante, pero que no garantiza la sustitución de la población en edad de trabajar⁸⁵.

En cuanto a Italia y España, la encuesta muestra una situación muy similar a la descrita para toda la Unión: tan como Italia, España tiene un porcentaje menos elevado de jóvenes, aunque ligeramente, en 2021 con respecto al 2011. Para mayor claridad, se pueden leer los resultados de todos los países europeos en la siguiente tabla de EUROSTAT: Comisión Europea.

⁸⁵ EUROSTAT (2019): *Ageing Europe looking at the lives of older people in the EU – 2019 edition*, Comisión Europea, Eurostat: Publications Office https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Ageing_Europe_-_looking_at_the_lives_of_older_people_in_the_EU

Tabla n.2: POBLACIÓN DE LA UE POR GRUPOS DE EDAD 2011-2021 (%)

	0-14			15-64			65 +		
	2011	2021	Δ	2011	2021	Δ	2011	2021	Δ
Belgica	17,0	16,7	-0,3	65,9	64,0	-1,9	17,1	19,3	2,2
Alemania	13,6	13,8	0,2	65,8	64,2	-1,6	20,7	22,0	1,3
Irlanda	21,3	20,0	-1,3	67,2	65,3	-1,9	11,5	14,8	3,3
Grecia	14,6	14,1	-0,5	66,1	63,3	-2,8	19,3	22,5	3,2
España	15,0	14,3	-0,7	67,8	66,0	-1,8	17,1	19,8	2,7
Francia	18,6	17,7	-0,9	64,7	61,6	-3,1	16,7	20,7	4,0
Italia	14,1	12,9	-1,2	65,5	63,6	-1,9	20,5	23,5	3,0
Luxemburgo	17,6	16,0	-1,6	68,5	69,4	0,9	13,9	14,6	0,7
Países Bajos	17,5	15,5	-2,0	67,0	64,7	-2,3	15,6	19,8	4,2
Polonia	15,3	15,5	0,2	71,1	65,8	-5,3	13,6	18,7	5,1
Portugal	15,1	13,4	-1,7	66,2	64,1	-2,1	18,7	22,4	3,7
Suecia	16,6	17,7	1,1	64,9	62,2	-2,7	18,5	20,1	1,6
Unión Europea - 27 países	15,4	15,1	-0,3	66,9	64,1	-2,8	17,8	20,8	3,0

Fuente: Elaboración propia de los datos de EUROSTAT (2022).

A continuación, se observa que los datos de Eurostat proporcionan una base muy sólida para el factor cognitivo de la situación demográfica actual; sin embargo, cabe señalar que, en términos demográficos, muchas de las previsiones actuales muestran ser, sin duda, proyecciones, en lugar de previsiones⁸⁶.

Ya muchos estudios han advertido de la tentación de proyectar una situación estática en el futuro y utilizarlos como predicciones: el problema se abordó de una manera importante ya en 1945⁸⁷, cuando, como resultado de la Segunda Guerra Mundial, quedó claro que las proyecciones demográficas llevadas a cabo hasta ese momento no tuvieron en cuenta el dramático acontecimiento que acababa de

⁸⁶ Con respecto a la diferencia entre proyecciones y previsiones, en un sentido estrictamente estadístico y actuarial se puede consultar: MASINI E. B., GUARINI R., MAZZIOTTA C., MORGANTINI S. & ZAGHINI E.,(1980): *Previsioni di lungo periodo: analisi esplorative*, G. Marbach (Ed.). Università di Roma. Facoltà di scienze statistiche, demografiche e attuariali. Istituto di statistica economica.

⁸⁷ NOTESTEIN, F.W. (1945): "Population, the Long View", en SCHULTZ, T. *Food for the World*, ed. Chicago, University Press, pp. 36-57 https://u.demog.berkeley.edu/~jrw/Biblio/Eprints/126grad/Notestein/notestein.1945_pop.long.view.pdf

terminar ese año. El propio autor advirtió no tanto contra hacer proyecciones demográficas, sino del riesgo de tomarlas demasiado en serio⁸⁸.

Y podemos añadir que, en este 2023, tenemos que admitir de alguna manera que la mayoría de las investigaciones existentes suenan más como proyecciones que predicciones, y que, como Notestein en 1945, nosotros también deberíamos reposicionar la investigación a la luz de la pandemia mundial por COVID-19.

Otra dificultad es que los elementos predecibles tienden a atraer nuestra atención a la exclusión de los menos predecibles. Por ejemplo, el proceso de modernización en Europa trajo un nivel de vida creciente, un nuevo control sobre la enfermedad y una reducción de la mortalidad. Mientras tanto, la fertilidad era mucho menos sensible al proceso de modernización. Por lo que podemos decir de la evidencia disponible, ninguna parte sustancial del crecimiento de la población moderna ha venido de un aumento de la fertilidad⁸⁹.

Esto también es confirmado por Notenstein, quien nos recuerda que mejorar las condiciones socioeconómicas tiene un efecto rápido en la reducción de la mortalidad, al tiempo que necesita esperar a cambios socioculturales para reducir esta última. Así que esto crea una diferente distribución de los efectos de cualquier medida para cambiar la estructura de la población. El fenómeno de la migración puede, de alguna manera, acelerar este efecto influyendo indirectamente en las tasas de natalidad.

Teniendo en cuenta las consideraciones realizadas con respecto a las proyecciones, mostramos una tabla, siempre basada en los datos de EUROSTAT, que nos da una proyección a 2050 y 2100, a la que deben aplicarse todas las precauciones

⁸⁸ NOTESTEIN F., (1945): *op. cit.*

⁸⁹ UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION (2019): *World Population Ageing 2019: Highlights* (ST/ESA/SER.A/430),

mencionadas, especialmente en lo que respecta al concepto de proyección y previsión⁹⁰.

La tabla se basa en los datos EUROSTAT extraídos en 2020:
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Tabla n. 3: POBLACIÓN DE LA UE POR GRUPOS DE EDAD EN 2020, 2050 Y 2100 (%)

NACIÓN	2020			2050			2100		
	entre 0 y 14	entre 15 y 64	mas que 65	entre 0 y 14	entre 15 y 64	mas que 65	entre 0 y 14	entre 15 y 64	mas que 65
Austria	14,4%	66,4%	19,2%	13,4%	57,2%	29,4%	14,2%	54,4%	31,4%
Bélgica	17,0%	63,7%	19,3%	15,4%	57,7%	26,9%	14,7%	55,1%	30,2%
Bulgaria	14,7%	63,9%	21,5%	14,1%	57,3%	28,6%	13,9%	55,7%	30,4%
Croacia	14,5%	64,2%	21,3%	12,6%	56,6%	30,9%	12,7%	52,2%	35,1%
Chipre	16,6%	69,0%	14,4%	12,8%	61,2%	26,0%	13,0%	54,2%	32,8%
Chequia	15,8%	64,1%	20,1%	14,8%	56,3%	28,9%	14,9%	56,3%	28,8%
Dinamarca	16,3%	63,6%	20,2%	15,8%	60,0%	24,2%	15,3%	56,1%	28,6%
Estonia	16,5%	63,1%	20,4%	14,3%	56,9%	28,7%	13,7%	53,5%	32,8%
Finlandia	15,9%	61,6%	22,6%	14,0%	58,4%	27,6%	13,6%	54,4%	32,0%
Francia	17,7%	61,6%	20,8%	15,7%	56,4%	27,8%	14,3%	53,4%	32,3%
Alemania	14,0%	64,4%	21,7%	13,6%	56,4%	30,0%	14,2%	54,5%	31,3%
Grecia	13,7%	64,1%	22,3%	11,6%	52,2%	36,2%	12,6%	52,1%	35,3%
Hungría	14,4%	65,4%	20,2%	13,9%	58,1%	28,0%	14,4%	55,8%	29,7%
Irlanda	20,8%	64,6%	14,6%	15,8%	57,6%	26,6%	13,5%	54,3%	32,2%
Italia	13,0%	63,7%	23,3%	11,6%	52,4%	36,0%	12,1%	51,6%	36,3%
Letonia	16,4%	62,9%	20,7%	15,1%	57,1%	27,8%	14,7%	55,8%	29,5%
Lituania	15,5%	63,9%	20,6%	14,5%	56,6%	29,0%	14,5%	54,6%	30,9%
Luxemburgo	15,6%	70,1%	14,4%	14,5%	61,0%	24,5%	14,9%	57,5%	27,6%
Malta	14,4%	64,3%	21,3%	12,8%	56,9%	30,4%	13,7%	52,4%	33,9%
Países Bajos	15,7%	64,3%	20,0%	14,4%	57,6%	28,0%	14,0%	53,9%	32,1%
Polonia	15,2%	66,0%	18,7%	12,9%	56,0%	31,1%	13,2%	52,8%	34,0%
Portugal	13,1%	64,2%	22,8%	12,1%	53,1%	34,8%	12,9%	52,9%	34,2%
Rumania	15,5%	65,2%	19,2%	14,4%	57,9%	27,7%	14,1%	55,4%	30,6%
Eslovaquia	15,6%	67,7%	16,7%	13,7%	57,5%	28,9%	14,2%	55,0%	30,9%
Eslovenia	15,1%	64,1%	20,7%	14,0%	53,9%	32,1%	14,1%	54,5%	31,4%
España	14,4%	65,6%	20,0%	12,2%	51,0%	36,8%	12,8%	52,1%	35,2%
Suecia	17,6%	62,0%	20,3%	16,1%	59,3%	24,6%	15,0%	55,5%	29,5%
Total	15,1%	64,1%	20,8%	13,7%	55,5%	30,8%	13,8%	53,7%	32,5%

Fuente: Elaboración propia de los datos de EUROSTAT (2020).

⁹⁰ CASEY B. ET AL. (2003): "Policies for an Ageing Society: Recent Measures and Areas for Further Reform", *OECD Economics Department Working Papers*, n. 369, OECD Publishing, Paris

Estas proyecciones señalan que el proceso de aumento general de la esperanza de vida al nacer va a continuar incluso en los próximos 80 años.

Dado que la tasa de mortalidad en las edades tempranas es ahora muy baja, y por supuesto no puede ir por debajo de cero, la mayoría de los cambios más relevantes en la esperanza de vida seguirán siendo debidos a una reducción de la tasa de mortalidad o, desde un punto de vista actuarial, a una mayor probabilidad de supervivencia en las edades más antiguas.

Un estudio reciente realizado por el ISTAT⁹¹ (Instituto Italiano de Estadística) destaca como entre las causas del aumento general de la longevidad, que se añadirán a las más relevantes, como las mejores condiciones de atención y la prevención en materia de salud, hay otras que se relacionan sobre todo con la esfera social.

El instituto ha señalado, por ejemplo, que en la población italiana se ha encontrado que, de los que tienen 75 años de edad y más, un 51% viven a una distancia de no más de un kilómetro de su hijo más cercano y el 20% viven juntos. Además, el 40,9% de la población de 75 años o más vive en una casa con jardín privado, el 79,8% dice que tiene terraza o balcón. En total, el 90% de los ancianos tienen al menos un espacio al aire libre.

Los datos anteriores son parte de la investigación que ISTAT lleva a cabo periódicamente sobre la base de información de algunas investigaciones de muestra, incluyendo "*The Aspects of Daily LifeSurvey*"⁹² y "*TheHousehold, Social and Life CycleSurvey*"⁹³.

⁹¹ ISTAT (2020): "Aspetti di vita degli over 75", *Statistiche today*. https://www.istat.it/it/files/2020/04/statisticatoday_ANZIANI.pdf

⁹² La encuesta forma parte del sistema integrado de Encuestas multipropósitos de hogares lanzadas en 1993 y es la principal fuente estadística sobre la estructura familiar y las características sociales de los hogares <https://www.istat.it/it/archivio/91926>

⁹³ La encuesta forma parte del sistema integrado de Encuestas Multipropósitos de Hogares, lanzado en 1993 y tiene como objetivo producir información detallada sobre los principales aspectos relativos a las familias, sus estructuras y la dinámica dentro de ellas, <https://www.istat.it/it/archivio/185678>

Los datos de esta encuesta, de la que hemos dado dos ejemplos, dejan claro que, en Italia, y presumiblemente en la mayor parte de Europa, la vida de nuestros ancianos está cambiando considerablemente en el sentido de que han vuelto a desempeñar un papel importante dentro de las familias.

Este ha sido objeto de una serie de investigaciones que han puesto de relieve el papel activo y las funciones de la población de edad avanzada en nuestras sociedades posmodernas, tanto dentro de las relaciones familiares como de las sociales⁹⁴.

El papel que desempeñarán las personas mayores en la sociedad se debatirá extensamente en la sección dedicada al análisis del fenómeno del envejecimiento activo.

En los dos epígrafes siguientes analizaremos los dos componentes principales del envejecimiento de la población, que son la longevidad y la baja fertilidad⁹⁵.

II. LA LONGEVIDAD

1. Aspectos básicos sobre la longevidad

En los últimos ciento cincuenta años, la sociedad humana ha experimentado un aumento general de la esperanza de vida al nacer⁹⁶, primero en los países industrializados y modernizados, y luego en el resto del mundo. Dado que la tasa de mortalidad⁹⁷ en las edades tempranas es ahora muy baja, la mayoría de los cambios

⁹⁴ CAVALLOTTI R. & BRAMANTI D., (2019): *Ageing and intergenerational family solidarity in Spain*, Thomson Reuters ARANZADI, Navarra.

⁹⁵ Los conceptos de fertilidad y tasa de natalidad en el sentido demográfico están estrechamente relacionados: se trata de fenómenos cuyas peculiaridades se describirán en el párrafo dedicado. Cfr. VISCO I., (2008): "Crescita, capitale umano, istruzione", *Economia e politica industriale*, n. 2, pp. 7-21.

⁹⁶ La esperanza de vida, calculada a una edad específica, es el número medio de años que a un individuo de una determinada población queda por vivir. La llamada e_0 o esperanza de vida al nacer se utiliza como indicador socioeconómico y medida general de la longevidad de un colectivo.

⁹⁷ Es el número de muertos en un grupo de edad dividido por el número de personas vivientes a la misma edad.

más relevantes en la esperanza de vida serán causados por una reducción de la tasa de mortalidad en las edades más antiguas o, desde un punto de vista actuarial, a una mayor probabilidad de supervivencia. Por lo que se ha dicho, tenemos que esperar que prácticamente toda la esperanza de vida se deba a una mejora en las tasas de mortalidad en torno a la edad de jubilación y la edad más alta.

Sin embargo, si bien es de esperar que haya períodos de explosión o de inversión de tendencia, hay indicios claros de que el aumento de la longevidad avanzará hacia la mejora generalizada. Esta evaluación se deriva de la tendencia en la esperanza de vida (y la tasa general de fertilidad). En el caso de los países más ricos, y como veremos para el análisis de los fenómenos migratorios, estas fluctuaciones pueden ser causadas por el fenómeno de la inmigración de las regiones más pobres.

Según un estudio comparativo realizado por Anthony Medford, de la Universidad del Sur de Dinamarca⁹⁸, la edad podría extenderse unos años más si se tomaran medidas sobre el cuidado extensivo y de alta calidad de las personas mayores.

La mejora de la situación con respecto a la longevidad humana, y en particular la disminución de la probabilidad de muerte a todas las edades, pero de una manera verdaderamente relevante para personas de mayor edad, es un fenómeno al que probablemente no debemos dar suficiente importancia, aparte de considerar su positividad en un sentido general.

En un estudio de 2012, los estudiosos Burger, Baudisch y Vaupel demostraron, comparando la mejora en la probabilidad de muerte a varias edades de varias

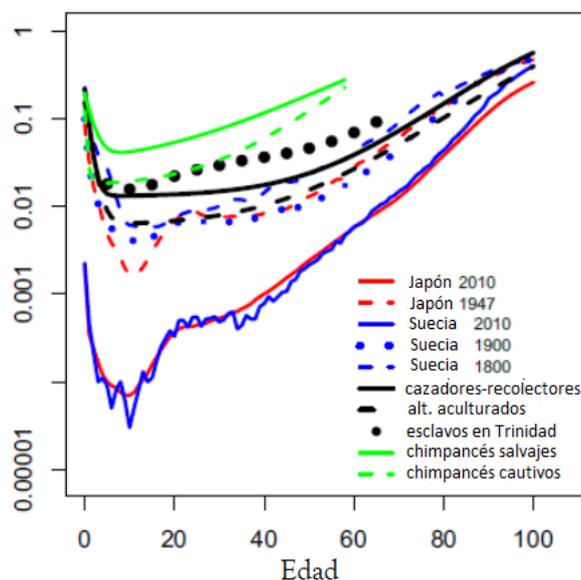
⁹⁸ La investigación habría implicado a 16.931 centenarios (10.955 suecos y 5.976 daneses) nacidos entre 1870 y 1904 en Dinamarca y Suecia y países vecinos con estrechos lazos culturales e históricos - 2019 <https://www.weforum.org/agenda/2019/06/how-long-can-humans-live/>

categorías humanas e incluso animales, como lo que sucedió entre los años 50 y 90 del siglo pasado ha sido milagroso.⁹⁹

El gráfico tomado del mismo estudio muestra la extraordinariedad del fenómeno.

Gráfico n. 3: PROBABILIDAD DE MUERTE POR EDAD PARA DIFERENTES COLECTIVOS DE ESTUDIO

Probabilidad anual de muerte



Fuente: BURGER O., BAUDISCH A., & VAUPEL J. W., (2012): "Mejora de la mejora humana en el contexto evolutivo"

Cabe destacar que nos enfrentamos a dos fenómenos relacionados pero diferenciados: el primero es el fenómeno de la longevidad que podríamos llamar

⁹⁹ BURGER O., BAUDISCH A., & VAUPEL J. W. (2012): "Human mortality improvement in evolutionary context", *National Academy of Sciences*, October 2012: "El hallazgo más llamativo es que el perfil de mortalidad de los cazadores y de recolectores está más cerca del de los chimpancés salvajes que de los perfiles recientes para Japón y Suecia".

"absoluto", que en términos demográficos podríamos llamar un aumento en la edad máxima que un individuo de nuestra especie puede alcanzar, el segundo es el aumento en las personas que alcanzan edades avanzadas, que serían, de nuevo en términos demográficos, el aumento de la esperanza de vida¹⁰⁰ (que es un valor en promedio).

Hay que tener en cuenta el hecho de que la extensión de la vida en el sentido absoluto también puede ser originado por un pequeño grupo de personas, mientras que el segundo fenómeno tiene efectos mucho más significativos desde el punto de vista económico y social.

Como se puede ver en el gráfico, el progreso en términos de esperanza de vida (que está representado por la mayor concavidad de la curva hacia abajo) es mucho más fuerte que el aumento de la vida absoluta (representado en el gráfico por el desplazamiento a la derecha del punto final de la curva).

Veremos, sin embargo, que, además de estos, hay otro fenómeno que afecta a la dinámica del aumento de la longevidad en general, y eso es lo que parte de la doctrina científica¹⁰¹, ha detectado observando la curva de la muerte y el punto Lexis¹⁰². Este punto, que es muy importante en el análisis estadístico y demográfico de la mortalidad, es el punto donde se encuentra la ordenada más alto, en un gráfico que muestra en las ordenadas el número de muertes de una cohorte de población o su probabilidad de muerte y en las abscisas los grupos de edad¹⁰³.

Para describir eficazmente a lo que se refiere, nos fijamos en una curva de muerte, por ejemplo, la de la población masculina neerlandesa en dos fechas

¹⁰⁰ Las dos curvas que destacan en la parte inferior son las relativas a Suecia y Japón en el año 2010. El gráfico en esta página muestra cómo mejora la esperanza de vida a todas las edades.

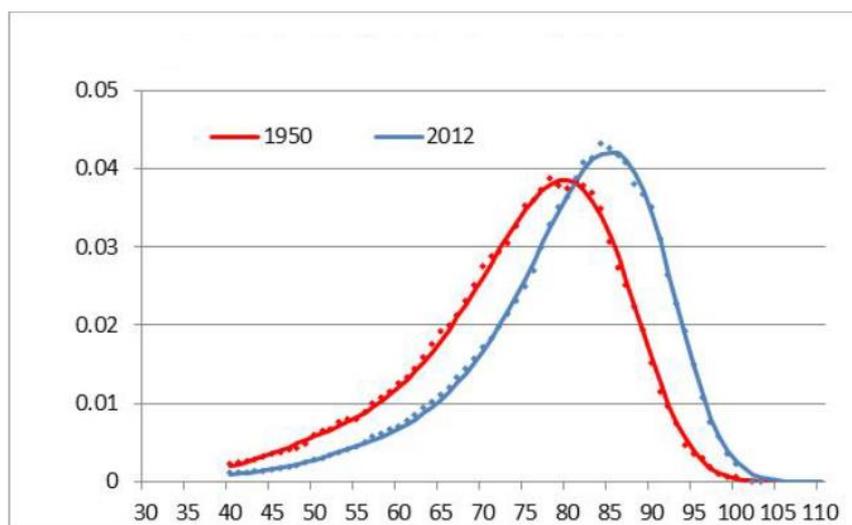
¹⁰¹ LIVI BACCI M, BLANGIARDO G.C. & GOLINI A., (1994): *Demografia*, Edizioni della Fondazione G. Agnelli, Torino.

¹⁰² Estadístico y economista alemán (1837 - 1914) creador, entre otros, del esquema gráfico para recopilar la información de las estadísticas demográficas que de él toma el nombre (esquema o diagrama de Lexis).

¹⁰³ LIVI BACCI M, (1999): *Introduzione alla demografia*, Loescher editore, Torino.

calendario diferentes, tomada de un trabajo preparado para la Comisión Europea por la Conferencia de Estadísticos Europeos en 2016:

Gráfico n. 4: DISTRIBUCIÓN POR EDADES DE LAS DEFUNCIONES:
POBLACIÓN MASCULINA NEERLANDESA 1950 - 2012



Fuente: Economic Commission for Europe Conference of European Statisticians - Joint Eurostat/UNECE Work Session on Demographic Projections - Geneva, 18-20 April 2016

Como se puede ver fácilmente, la edad a la que se produce el mayor número de muertes (precisamente el punto Lexis) se mueve a edades más maduras. Pero el fenómeno también se caracteriza por la mayor concentración de muertes alrededor de la específica ordenada, y su conformación cada vez más simétrica.

El perfil de mortalidad temporal observado en las últimas décadas para cada edad genérica “x” destaca dos aspectos significativos: lo que en la demografía se llama rectangularización, y expansión¹⁰⁴.

¹⁰⁴ OLIVIERI A., (2007): “Rischi demografici negli schemi previdenziali”, *Quaderni del Dipartimento di Matematica Applicata*. Bruno de Finetti, n. 6, Università degli Studi di Trieste.

La rectangularización¹⁰⁵ (especialmente marcada desde la edad adulta $x \geq 35$) consiste en una mayor concentración de la distribución de probabilidad alrededor del punto Lexis (es decir, la distribución de moda¹⁰⁶), que a su vez tiende a coincidir con la vida útil máxima. En su lugar, la expansión consiste en mover el punto Lexis hacia adelante. Estas tendencias marcadas dan lugar a un aumento de la longitud de la vida.

Como parte del análisis de los próximos desarrollos en la tendencia de supervivencia humana, dos escuelas de pensamiento diferentes chocan: Jim Oeppen y James W. Vaupel proponen en un estudio de 2002 sobre la longevidad que no habría límites a la esperanza de vida¹⁰⁷, mientras que los investigadores Bruce A. Carnes y S. Jay Olshansky, en un estudio de 2005¹⁰⁸, han evaluado la hipótesis opuesta, a saber, que habría una tendencia conservadora para ella. Argumentan que una reducción de la tendencia de mortalidad resultaría en pequeños aumentos en la esperanza de vida, lo que sugiere que las mejoras en la esperanza de vida serán leves o incluso se detendrán.

Lo cierto es que, aparte de estas escuelas de pensamiento y otras, el verdadero problema no reside en el hecho de que el hombre viva más, sino en cómo predecir el progreso de este fenómeno para que se pueda anticipar sus efectos económicos y sociales con herramientas innovadoras. Antes de que lo hicieran los sistemas públicos de jubilación, se dedicaron a ello las compañías de seguros, que estaban muy interesadas, especialmente en el mundo anglosajón, en el llamado riesgo de longevidad con respecto a las rentas aleatorias.

¹⁰⁵ La palabra rectangularización proviene del hecho de que la curva de supervivencia, en la que es probable que las coordenadas sobrevivan tiende a convertirse en un rectángulo.

¹⁰⁶ "Moda" en las estadísticas, es el valor que tiene la frecuencia más alta en una distribución.

¹⁰⁷ OEPPEN J., VAUPEL J. W., (2002): "Broken Limits to Life Expectancy", *Science*, Vol. 296, n. 5570, pp. 1029-1031.

¹⁰⁸ CARNES B. A., & OLSHANSKY S. J., (2007): "A Realist View of Aging, Mortality, and Future Longevity", *Population and Development Review*, Vol. 33, No. 2, pp. 367-381.

Esencialmente, la manera de resolver el problema es a través de las llamadas tablas proyectadas, muy extendidas y utilizadas por los actuarios de todo el mundo. Cada oficina nacional de estadística prevé este tipo de garantía para el uso principal del mercado de seguros de pensiones.

Hay muchos métodos en la literatura actuarial para producir tales tablas, muchas de las cuales son poco utilizadas, otras, como los métodos extrapolables, constituyen la clase de modelos mucho más utilizados por los actuarios y organismos públicos europeos y americanos: estos métodos basan proyecciones en el análisis de las tendencias históricas de mortalidad.

En abril de 2020, Eurostat publicó proyecciones de población basadas en datos de 2019¹⁰⁹. El horizonte temporal de las proyecciones es 2019-2100. Las proyecciones de población proporcionan datos sobre 31 países europeos. Los datos se publican únicamente a nivel nacional.

A pesar de que son hipotéticos ejercicios de "qué pasaría si", las proyecciones de población ayudan a los responsables políticos a comprender la dinámica de la población. El período de proyección habitual abarca varias décadas, a veces hasta un siglo. Por lo tanto, contribuyen a debates informados sobre los cambios demográficos y sociales.

Independientemente del método utilizado, predecir las tasas de mortalidad a edades muy avanzadas (85 años o más) es el desafío más complejo, ya que los datos a edades tardías son fácilmente inexactos debido al conjunto limitado de datos observables.

Cabe señalar en este punto que el efecto de una mayor longevidad de una población tendría efectos más positivos si este fenómeno significara una extensión de la vida laboral, es decir, acompañada de una reducción de la incapacidad y la

¹⁰⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=proj

morbilidad, y una mejora de las capacidades cognitivas en la vejez. Desafortunadamente, como hemos visto, y luego veremos, los indicadores utilizados para medir la longevidad no tienen en cuenta este efecto combinado¹¹⁰.

2. Medidas de longevidad

Cuando hablamos de longevidad, o más bien del aumento de la longevidad, damos por sentado la posibilidad de llegar, por métodos matemáticos, a la definición de la medida de este aumento, pero, como suele ser el caso de fenómenos complejos, esta medición no puede ser inequívoca: requiere la afirmación de ciertas hipótesis que pueden conducir a medidas muy diferentes¹¹¹.

El problema es muy significativo, ya que es cada vez más común que la medida del aumento de la longevidad se tome como base para actualizar los parámetros que determinan el tamaño de la pensión de vejez.

Un ejemplo de ello es la previsión, finalmente derogada, para la actualización de las prestaciones de pensión españolas a partir de 2019, del denominado "factor de sostenibilidad", basado prácticamente en la evolución de la esperanza de vida a una edad fija, en el caso de España a los 67 años. Veremos posteriormente su cálculo exacto.

Para entender la naturaleza de este índice (y muchos otros) que tienen un uso generalizado en las prácticas demográficas, es necesario analizar el instrumento desde el que se calculan, es decir, la tabla de mortalidad. La tabla de mortalidad es una herramienta utilizada principalmente en la técnica actuarial y los estudios demográficos, en la que una generación ficticia de cien mil individuos se elimina

¹¹⁰ HOLZMANN R., (2013): "Global pension systems and their reform-Worldwide drivers, trends and challenges" *International Social Security Review* Vol. 66, n. 2, pp. 1-29.

¹¹¹ D'AMATO V., DI LORENZO E., (2007): *Il fenomeno della longevità ed il rischio di modello: analisi e misura*. <http://www.fedoa.unina.it/id/eprint/1820>

gradualmente hasta que se extingue por completo, aplicando las tasas de mortalidad¹¹² registradas en una fecha del calendario específica en una población real¹¹³.

De la descripción resumida del instrumento también destaca una de sus características fundamentales para nuestros fines, es decir, que se trata de la descripción de una generación ficticia, que en realidad no es una generación¹¹⁴, sino un grupo de contemporáneos. Debiendo precisarse las diferencias entre análisis contemporáneos o generaciones.

3. Análisis para contemporáneos o generaciones

El factor constitutivo de la tabla de mortalidad es una consecuencia directa del hecho de que un análisis por generación sólo puede llevarse a cabo cuando la generación ya se ha extinguido por completo, por lo tanto, retrospectivamente. Por eso, es evidente porqué el método para los contemporáneos se utiliza universalmente: para tener una tabla completa basada en las generaciones tendría que esperar a la eliminación de al menos una de las generaciones en el estudio, por lo que tendría que esperar al menos cien años.

También es cierto que este instrumento (también hecho por contemporáneos) es extremadamente eficaz a la hora de comparar dos poblaciones, ambas analizadas por el mismo método, para los contemporáneos, suponiendo que se ha realizado la misma aproximación en ambas poblaciones (resultados obtenidos para los contemporáneos y transpuestos a una generación ficticia)¹¹⁵.

¹¹² La tasa de mortalidad (específica) es el número de muertes a una edad dividida por el número promedio de personas vivas de la misma edad en un año calendario.

¹¹³ Para los métodos de construcción y una descripción más detallada del instrumento véase: LIVI BACCI M., (1983): *Introducción a la Demografía*, Loescher.

¹¹⁴ En la demografía, la "generación" se considera que es todos los individuos nacidos en el mismo año.

¹¹⁵ CASELLI, G., (1983): "Il contributo dell'analisi per generazioni allo studio della geografia della mortalità", *Genus*, Vol. 39, n. 1/4, pp. 37-60 ed. Università degli studi di Roma La Sapienza.

Pero ¿qué es una población de contemporáneos? De hecho, es un grupo de personas de muchas generaciones, diferentes para cada edad. Si, por ejemplo, estudio la tabla de mortalidad de 2010¹¹⁶, los que tienen sesenta años en ese momento nacieron en 1950, por lo que han disfrutado o sufrido de ciertas condiciones sociales, climáticas, y de salud, completamente diferentes de las de un individuo en sus treinta años de la misma tabla, que nació en 1980. Pero al reunirlos en la misma tabla de mortalidad, se crea una generación ficticia formada en realidad por tantos segmentos que no tienen nada en común, ni en el campo social, ni en el campo climático ni una experiencia común en salud.

Como resultado, cualquier índice generado por un instrumento de este tipo trae consigo todas las consecuencias de la aproximación descrita anteriormente, lo que puede dar lugar a distorsiones de diferentes magnitudes.

4. Interpolación con leyes teóricas

Como se ha dicho antes, la tabla de mortalidad es el resultado de la aplicación de las tasas de mortalidad registradas en una población real (contemporáneos) a una población ficticia de individuos. La dificultad objetiva encontrada en la detección de la mortalidad de las clases más antiguas, dado el pequeño número de elementos que las componen, siempre ha aconsejado, en la preparación de los cuadros, el uso de funciones interpoladoras, que "armonizan" los resultados obtenidos en las encuestas. La función Gompertz y Makeham, universalmente utilizada, se emplea típicamente para la mortalidad en las clases de 85 y más, aunque, tal uso puede no ser adecuado en los últimos años¹¹⁷.

¹¹⁶ Se utiliza la tabla de 2010 porque la tabla de mortalidad de 2020 contiene la distorsión debida a la pandemia de COVID-19.

¹¹⁷ Para información y visión crítica de la ley en consideración, véase: PAKIN Y., & HRISANOV S.M., (1984): "Critical Analysis of the Applicability of the Gompertz-Makeham Law in Human Populations", *Gerontology*, - karger.com.

Una de las posibles explicaciones de esta insuficiencia es el hecho de que en las últimas décadas las clases de población mayor se han vuelto mucho más relevantes numéricamente.

En el pasado, se han propuesto otros métodos para una estimación más precisa de la mortalidad de las clases más antiguas, incluidas las empíricas, como la propuesta por Vincent¹¹⁸, o se ha estudiado a nivel analítico una mejor adhesión a las funciones de interpolación a las situaciones reales de los países desarrollados¹¹⁹.

5. Esperanza de vida

La esperanza de vida a una edad específica (por ejemplo, a los 67 años) es un índice calculado de la siguiente manera: en el numerador están los supervivientes totales mayores de 67 años (que viven a los 68, a los 69, y así sucesivamente hasta que haya personas en vida en la tabla), y en el denominador los supervivientes a los 67 años.

En resumen, el índice da una estimación (sólo una estimación) de los años que, en promedio, quedarían por vivir a un individuo de 67 años (si las condiciones de las generaciones estudiadas fueran muy homogéneas).

Así que, en términos simples, se supone que, cuando una persona de 67 años llega a los 87 años, tendrá la misma probabilidad de morir que un individuo que ahora tiene 87 años de edad, nacido entonces 20 años antes. Ahora, mientras la mortalidad esté mejorando, los problemas son menores. Pero la fluctuación de la mortalidad no parece mantener lo que ha sido la tendencia de los últimos años.

¹¹⁸ VINCENT P., (1951): "The Mortality of the Old Men", *Population*, Vol. VI, n. 2, pp. 181-204.

¹¹⁹ Los modelos de J. E. Cohen, C. Bohk, R. Rau, Gompertz, Makeham y Siler explican la ley de Taylor en los datos de mortalidad humana, *Demographic-Research*, vol 38, pp. 773 a 842.

De hecho, se ha observado que en las últimas décadas se han producido algunas interrupciones temporales en la mejora de la mortalidad, principalmente debido a circunstancias estacionales excepcionales. En los últimos años esto ha ocurrido en 2003 -y 2022 unos años particularmente calurosos- y en 2015, cuando un invierno muy duro con una grave epidemia de gripe fue seguido por un verano muy caluroso¹²⁰. Por ejemplo, en Italia, pero en toda Europa se vieron datos similares, 2015 fue el año en el que la mortalidad aumentó inesperadamente. Alrededor de 648 mil muertes, 50 mil más que el año anterior y en cualquier caso lejos del promedio de la década anterior equivalente a alrededor de 580 mil muertes por año, aunque con un pico modesto (613 mil) en 2012¹²¹. 2017 también estuvo en riesgo: solo en enero se observó en Italia un exceso de 20.000 muertes en comparación con el año anterior. Este exceso se ha observado en la mayoría de los países europeos, pero el mayor pico se ha alcanzado en Italia. Se trata de un aumento significativo, aunque concentrado en unas pocas semanas¹²².

Desde 2020, sin embargo, estas cifras que parecían fluctuar en torno a una tendencia consolidada han dado lugar a una verdadera crisis global. La epidemia de COVID-19 ha cuestionado de hecho muchas de esas certezas que, como hemos visto, ya habían sido cuestionadas por una parte de los estudiosos del tema.

¹²⁰ “The rise in unspecified excess mortality coincides with increased proportion of influenza detection in the European influenza surveillance schemes with a main predominance of influenza A(H3N2) viruses seen throughout Europe in the current season, though cold snaps and other respiratory infections may also have had an effect” en: MOLBAK K, ESPENHAIN L, NIELSEN J ET AL., (2015): “Excess mortality among the elderly in European countries, December 2014 to February 2015”, *Euro Surveill*, Vol. 20, n. 11, <http://www.eurosurveillance.org/ViewArticle.aspx?ArticleId=21065>

¹²¹ CISLAGHI C., COSTA G. & ROSANO A., (2016): “Una strage o solo un dato statistico? Il surplus di decessi nel 2015”, *Epidemiologia e Prevenzione*, Vol. 40, pp. 9-11. <https://www.epiprev.it/editoriale/una-strage-o-solo-un-dato-statistico-il-surplus-di-decessi-nel-2015>

¹²² Los datos resumidos en el párrafo están tomados del artículo de: ROSANO A. & COSTA G., (2017): “Stime della speranza di vita e conseguenze sociali”, *Menabó di Etica e Economia*, n. 72.

6. Problemas vinculados al índice de esperanza de vida

El problema es, por lo tanto, este: continuamos, en 2023, estimando las probabilidades de muerte de los ancianos utilizando simplificaciones (uso de tablas por contemporáneos en lugar de por generaciones) y realizando muchas aproximaciones (uso de la interpolación de funciones analíticas). Es importante recordar que estas aproximaciones y simplificaciones se justificaron en gran medida en que los ancianos tuvieran un impacto menor en los colectivos generales, mientras que hoy en día estas clases han logrado no sólo una consistencia importante, sino también una cierta centralidad en el panorama político, social y económico. Para ejemplificar esta progresión ya explicada al comienzo de este capítulo, se exponen los resultados de la incidencia de clases mayores de 65 en Italia entre 1861 y 2021.

Tabla n. 4: INCIDENCIA DE CLASES MAYORES DE 65 EN ITALIA ENTRE 1861 Y 2021 EN ITALIA (%).

ITALIA									
Año de evaluación	1861	1901	1931	1961	1991	2002	2008	2018	2021
% OVER 65	4,2%	6,1%	7,3%	9,5%	15,5%	18,7%	20,2%	22,6%	23,5%

Fuente: Elaboración propia sobre datos históricos de ISTAT¹²³

Todo esto hace que sea menos eficaz, en el estudio de las implicaciones relacionadas con una vida útil más larga, el uso de instrumentos que, aunque son extremadamente eficaces en otros ámbitos, están sujetos, por su propia naturaleza, a interferencias, por ejemplo, en el ámbito de las pensiones, donde la vida útil restante

¹²³ www.istat.it

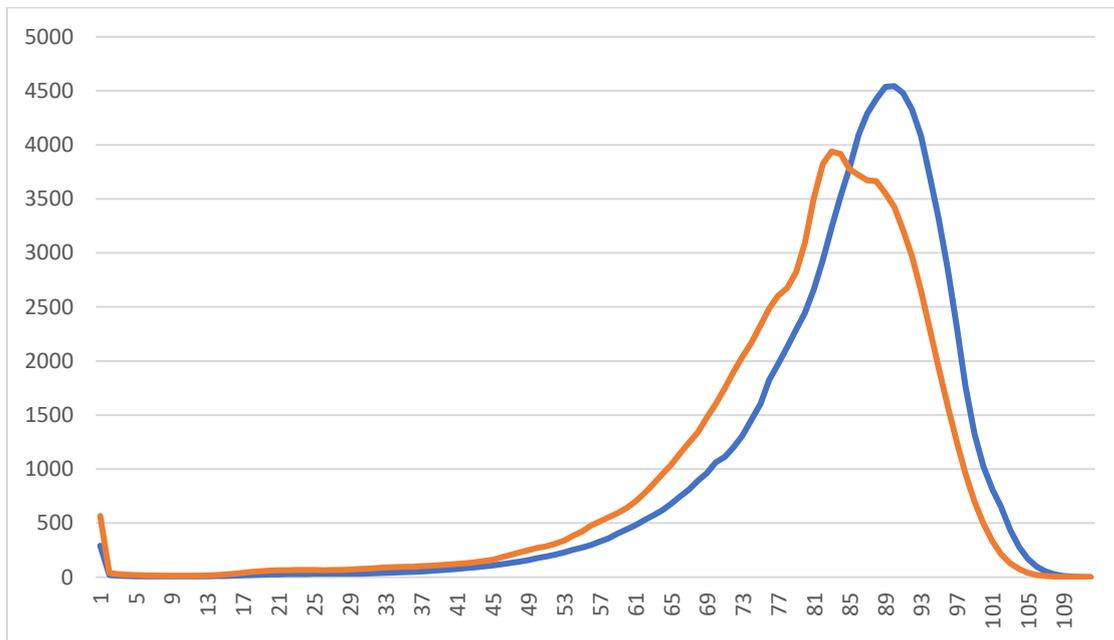
se incluye en el cálculo de la prestación de pensión que, una vez pagada, no está sujeta a un mayor control de la vida real del pensionista¹²⁴.

Por poner un ejemplo, se podría decir que un pensionista al que se le ha dado un factor de sostenibilidad vinculado a la esperanza de vida en un período de "mejora" se reduce una cuota de pensión debido a su supuesta mayor longevidad, mientras que entonces, como resultado de una epidemia de gripe o un resurgimiento de enfermedades degenerativas como la enfermedad de Alzheimer o la demencia senil, podría implicar, para el mismo pensionista, una vida residual mucho menor.

En 2020 tuvimos pruebas de que el escenario que parecía ser una exageración por parte de la doctrina científica y epidemiólogos es la más posible e incluso actual. En Italia, por ejemplo, donde ya se han aplicado medidas correctivas desde hace algunos años (como veremos a continuación) en función de la esperanza de vida, aquellos a que le han calculado su pensión en el período anterior a la pandemia COVID-19 verán acortar su vida media restante, mientras que su pensión permanecerá anclada en la esperanza de vida "en vigor" en el momento de la jubilación.

¹²⁴ MENEU, R., DEVESA J.E., DEVESA M.M., DOMÍNGUEZ I., ENCINAS F. B. & GARCÍA M.A., (2019): "La jubilación en España: edad óptima y equidad actuarial", *Anales del Instituto de Actuarios Españoles* n. 25, pp. 1-32.

Gráfico n. 5: COMPARACIÓN ENTRE LAS DEFUNCIONES POBLACIÓN ITALIANA AÑOS 1998 (rojo)- 2019 (azul)



Fuente: elaboración propia con los datos ISTAT 2021

De la observación del gráfico se pueden ver fácilmente algunas características descritas en el capítulo. En primer lugar, la evidencia del punto Lexis, que corresponde a la edad de 86 años en 1998, y 89 años en 2019.

Cabe señalar que a partir de este gráfico es evidente que el punto Lexis se mueve a la derecha (hacia las edades más avanzadas), como ya se ha especificado.

Debe tenerse en cuenta la forma particular de las dos curvas. Como se puede ver fácilmente, las muertes tienden a engrosarse alrededor del punto Lexis (este es el efecto que, como se mencionó anteriormente, conduce a la llamada rectangularización) y que la curva toma cada vez más la forma de la normalidad Gauss (la llamada forma de campana) caracterizada, en 2019, por una simetría más acentuada.

El aumento de la simetría de la curva es un fenómeno verdaderamente notable: significa que el número de muertes -n años antes del punto Lexis es igual al número de muertes -n años después del punto Lexis. Para dar un ejemplo específico en las tablas de 2019 donde la edad modal (punto Lexis) es de 89, las muertes a los 84 son prácticamente iguales a las de 93 (por lo tanto, con una simetría casi perfecta).

En el mundo de la investigación demográfica, este efecto se resume con un ejemplo simple que es extremadamente clarificador: cuando un árbol en otoño está lleno de hojas muertas, pueden caer a la primera ráfaga de viento o pegarse a la rama si el viento tarda en llegar. Esto quiere decir que, según la distribución de las muertes observada en los países avanzados y con un sistema de salud bastante eficiente, un alto porcentaje de personas alcanzan la edad avanzada definida como edad modal al morir, y luego mueren tarde o temprano dependiendo de eventos accidentales, como resurgimientos climáticos, influencias estacionales particularmente agresivas, etc.

7. El método de la edad modal a la muerte o punto Lexis

Como ya se comentó al describir y discutir el alargamiento de la vida humana observado en las últimas décadas, el punto en el que, en el gráfico de las muertes, se detecta el mayor número de muertes (posiblemente con la exclusión del primer año de vida que, en los países no desarrollados, tiene una frecuencia más alta) cuyo eje se llama el punto Lexis o como más a menudo se conoce como edad modal al morir o edad normal¹²⁵. Como el propio Lexis señaló, y como muchos autores después de él confirmaron¹²⁶, la ruptura de los casos alrededor del valor modal de la vejez ocurre

¹²⁵ El segundo nombre proviene del hecho de que, en una distribución estadística, el punto más frecuente se llama "moda". El tercer nombre se refiere ambiguamente a dos conceptos: el de la normalidad en el sentido habitual del término y el hecho de que las muertes alrededor del punto Lexis (antes y después) tienden a distribuirse de acuerdo con la ley de errores accidentales también llamados ley normal o Gauss.

¹²⁶ LIVI L., (1965): "La durata normale degli italiani", *Difesa Sociale* XLIV, vol IV, pp. 3-19.

casi por igual entre los casos antes y después de esa edad: una cierta población, en un cierto período histórico, viviría hasta la edad modal, el punto Lexis; sin embargo, hay individuos que son diezmados por la muerte antes de ese objetivo y otros después, al azar, como es el caso de la distribución gaussiana de errores accidentales.

Esta teoría, que ha sido ampliamente discutida, implica una visión diferente del alargamiento de la vida humana. A diferencia de los métodos basados en el valor promedio, este indicador parece ser el que mejor tiene en cuenta el progreso de la longevidad sin los posibles efectos engañosos descritos anteriormente. La rigidez de este indicador sólo tiene en cuenta los cambios en la longevidad cuando son estructurales, y esto lo hace más adecuado para cambiar la estructura de la provisión de pensiones, que a menudo tiene efectos de más de veinte años en los pensionistas¹²⁷.

III. LA BAJA FERTILIDAD

Hemos identificado previamente las principales causas que han llevado al envejecimiento de la población en las últimas décadas. Entre las causas demográficas, la segunda de las más importantes es la disminución de la fertilidad de las mujeres. Para desechar cualquier tipo de ambigüedad entre definiciones que puedan tener matices diferentes, vamos a considerar las definiciones dadas por la Unión Europea y su organismo estadístico EUROSTAT de fertilidad, de tasa total de fecundidad y de tasa de fecundidad específica¹²⁸:

La fertilidad es la capacidad de concebir (quedar embarazada) y dar a luz a los niños.

La tasa total de fecundidad se define como el número medio de hijos que nacerían de una mujer durante su vida en un año determinado.

¹²⁷ LIVI BACCI M., (1983): *Introducción a la Demografía*, Loescher 1983.

¹²⁸ Definiciones dadas por la EU disponibles en <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/>

La tasa de fecundidad específica de la edad o la tasa de fertilidad por edad de la madre es el número de nacimientos de madres de edad “x” proporcional a la población femenina promedio de edad “x”.

Por lo que se refiere a Europa, las tendencias de fertilidad disminuyeron considerablemente en las décadas entre 1970 y 2000 (no hay promedios para la UE, ya que las cifras son incompletas, pero para la mayoría de los países europeos en 1970 fue bien superior a 2 hijos por madre). De 2001 a 2018 primero hubo un aumento y luego una estabilización de los nacimientos. Las estadísticas publicadas por Eurostat nos dicen que, el mayor total anual para el número de nacidos vivos en la UE-27 se registró en 1964, con 6,797 millones. Desde este punto hasta 2001, el número de nacidos vivos en la UE-27 disminuyó a un ritmo relativamente constante, alcanzando un mínimo de 4,365 millones en 2002. Esto fue seguido por un modesto repunte en el número de nacidos vivos, con un máximo de 4,675 millones de niños nacidos en la UE-27 en 2008, a su vez seguido de nuevas reducciones anuales hasta 2018 (4,246 millones de nacidos vivos)¹²⁹. Los siguientes cuadros muestran la serie histórica de la tasa total de fecundidad (es decir, el número de nacimientos vivos para cada mujer) de Italia y España y Europa en 27 estados hasta 2020.

Los datos se muestran en diferentes tablas desde que las tres series comienzan desde años diferentes:

Tabla n. 5: TASA TOTAL DE FECUNDIDAD - ESPAÑA

año (*)	1980	1990	2000	2001	2010	2016	2017	2018	2019	2020
número de nacimientos (vivos) para cada mujer	2,22	1,36	1,22	1,23	1,37	1,34	1,31	1,26	1,23	1,19

(*) Los datos de Eurostat para España comienzan en 1980

Fuente: elaboración propia datos Eurostat 2022

¹²⁹ Eurostat: disponibles en <https://ec.europa.eu/eurostat/>

Tabla n. 6: TASA TOTAL DE FECUNDIDAD - ITALIA

año	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2010	2016	2017	2018	2019	2020
número de nacimientos (vivos) para cada mujer	2,37	2,38	1,64	1,33	1,26	1,25	1,46	1,34	1,32	1,29	1,27	1,24

Fuente: elaboración propia datos Eurostat 2022

Desde un punto de vista conceptual, la fecundidad,¹³⁰ o el aspecto más explícito de la fertilidad, es el resultado de un complejo de comportamientos que implican las esferas biológica, cultural y social de manera directa, pero también en las esferas política, religiosa y médico-científica. Por lo tanto, es el resultado de factores biológicos como el estado de salud, pero fuertemente condicionado por factores ambientales como la prestación de atención y políticas públicas de apoyo a la familia. Los factores económicos y laborales no deben pasarse por alto, ya que las decisiones individuales sobre la planificación familiar dependen en gran medida de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y el equilibrio de género¹³¹.

En este epígrafe entramos en más detalles sobre los factores biológicos, culturales y médico-científicos. Veremos los factores sociales, económicos y laborales en los epígrafes siguientes, ya que estos últimos tienen importantes consecuencias para la comunidad no sólo como causas indirectas del fenómeno demográfico que se está estudiando en este capítulo, sino también como repercusiones directas en los sistemas básicos de pensiones.

¹³⁰ El término fecundidad se utiliza cuando se hace referencia a la consecuencia directa de la fertilidad, es decir, los resultados reproductivos de una población.

¹³¹ BARTOLETTI R., BOCCIA ARTIERI G., (2011): *Cultura riproduttiva: fertilità e sterilità tra comunicazione e prevenzione*, Ed. Francoangeli.

Los factores biológicos de la menor fertilidad se definen como los aspectos somáticos, orgánicos, anatómicos y funcionales de la esfera reproductiva, y por lo tanto con elementos visibles y medibles, tales como alteraciones genéticas. El área biológica se refiere por lo tanto al cuerpo físico y los desequilibrios hormonales cuantificables: estos son los aspectos en los que, a veces, es posible rastrear un origen específico y una consecuencia¹³².

En este sentido, la búsqueda de un embarazo, que en los últimos años se produce cuando la edad femenina y masculina están más avanzadas, implica un cambio fisiológico y no patológico no indiferente, teniendo en cuenta que el pico de fertilidad de las mujeres es de entre 20 y 26 años y para los hombres entre 22 y 34 años¹³³, edad inferior a la edad a la que la pareja europea media planea el primer embarazo¹³⁴.

Por lo que se refiere al ámbito psicológico y cultural, hay que considerar cómo nuestra sociedad, especialmente en el campo del trabajo, a menudo está orientada hacia el rendimiento. Esta situación se debe a la filosofía de la competencia, en la que cada rueda del mecanismo empresarial debe trabajar para garantizar una alta competitividad. Esto a menudo en detrimento de la familia, que corre el riesgo de convertirse en un simple fenómeno colateral de una carrera exitosa.

Hay muchos estudios que ponen de relieve una profunda transformación que se está produciendo dentro de la familia: no sólo las tasas de fecundidad caen en

¹³² GINOBBI F., (2017) “Gli aspetti biologici dell’infertilità”, *In-fertilità, Un approccio multidisciplinare*, Atti del I Convegno nazionale Roma, 5-6 maggio 2017 - Sapienza Università Editrice.

¹³³ GINOBBI F., (2017): *op. cit.*

¹³⁴ Véase Eurostat en <https://ec.europa.eu/eurostat/> en la sección de fertilidad.

general, sino que un número cada vez mayor de parejas optan por no tener hijos¹³⁵ o eligen tener sólo uno¹³⁶.

Volviendo a las estadísticas europeas para el año 2020, resulta que cerca de la mitad (46,2 %) de los niños nacidos en la UE-27 en 2020 eran primeros hijos y esta proporción superó la mitad en Rumanía, Luxemburgo, Portugal, Malta y Bulgaria. En cambio, la proporción más baja de niños primogénitos se registró en Estonia (36,7 %), Irlanda (38,4 %) Letonia (39,5 %).

En la UE-27, más de un tercio (36,2 %) de todos los nacimientos vivos en 2020 fueron de segundos hijos, alrededor de un octavo (12,5 %) de tercer hijos, y el 5,7 % restante eran de los hijos cuarto y más¹³⁷.

Tabla n. 7: PORCENTAJE DE NACIMIENTO VIVO POR ORDEN DE NACIMIENTO, 2020

Porcentaje de nacimiento vivo por orden de nacimiento en 2020				
	primer hijo	segundo hijo	treceer hijo	cuarto hijo o más
EU-27	46,2	35,4	12,5	5,9
ESPAÑA	50,8	35,7	9,8	3,7
ITALIA	47,5	37,9	10,9	3,7

Fuente: elaboración propia datos Eurostat 2022

El aumento de la escolaridad y de las oportunidades de trabajo permiten a la población femenina obtener un mayor papel en la sociedad. A medida que aumenta

¹³⁵ ROSINA, A., TESTA, M. R., 2007. "Senza figli: intenzioni e comportamenti italiani nel quadro europeo", *Rivista di Studi Familiari*, n.1, pp. 71-81.

¹³⁶ Conferenza Nazionale della Famiglia Firenze, 24-26 maggio 2007 Relazione di A. Rosina.

¹³⁷ Véase Eurostat en <https://ec.europa.eu/eurostat/> en la sección de fertilidad.

la autonomía individual, la generación más joven está cada vez menos dispuesta a asumir compromisos y responsabilidades tempranas.

Junto a los que no pueden tener hijos, aparecen ahora los que eligen no procrear. Son las familias que la socióloga estadounidense Hakim llama "*childfree*", distinguiéndolas de las que generalmente no tienen hijos "*childless*", que son las familias que, voluntariamente o no, no tienen hijos o que los están esperando¹³⁸. De hecho, la propia socióloga señala como la falta de hijos en el pasado se debió principalmente a la pobreza extrema y la mala nutrición, o a las bajas tasas de matrimonio resultantes de guerras o emigración. La falta de hijos hoy en día, entre las mujeres sanas y sexualmente activas que viven en una prosperidad relativa, es un fenómeno nuevo, pero en crecimiento¹³⁹.

Con respecto a las interacciones entre la baja fecundidad y los sistemas de pensiones¹⁴⁰, cabe mencionar la llamada hipótesis de Caldwell¹⁴¹, anticipada unos años antes por Leibenstein¹⁴². Según esta hipótesis, la baja fecundidad, además de ser una de las causas del envejecimiento de la población, es también consecuencia de la introducción de sistemas de pensiones.

Antes del establecimiento y la difusión de los sistemas de protección de la vejez, a principios del siglo XX, la sociedad humana estaba compuesta básicamente por sociedades rurales, donde un gran número de hijos era visto como el único medio de mantenimiento para los padres ancianos: la rentabilidad de la tierra continuó

¹³⁸ HAKIM, C., (2004): "Childlessness in Europe: Research Report to the Economic and Social Research Council (ESRC)" (proyecto financiado por RES-000-23-0074), Diciembre 2002-Julio 2003

¹³⁹ HAKIM, C., (2000): *Work-Lifestyle Choices in the 21st Century: Preference Theory*, Oxford University Press.

¹⁴⁰ RIZZO G. (2009): "Fertility and Pension Systems: Individual Preferences and Social Interactions", Lulu. COM. (2010), *Fertility and Pension Systems* MPRA Paper n. 20961.

¹⁴¹ CALDWELL J. C. (1976): "Toward a restatement of demographic transition theory", *Population and development review*, Vol. 2, n. 3-4, pp. 321-366.

¹⁴² LEIBENSTEIN, H., (1957): *Economic Backwardness and Economic Growth*, Wiley, New York, pp. 58-67.

apoyando a las familias gracias al trabajo de los propios descendientes. La fertilidad era un recurso. En las sociedades basadas en el mercado, por otro lado, la fertilidad se convierte en un costo para las familias, lo que resulta un desincentivo para procrear.

IV. EL MERCADO LABORAL

1. Condicionantes del mercado laboral que afectan a la pensión de jubilación

Uno de los factores que más condiciona la sostenibilidad del sistema de pensiones es la propia situación de los mercados laborales. Como muchos analistas señalan, un buen trabajo es la base de una pensión decente¹⁴³ y por lo tanto de la decisión de extender su vida activa hasta que alcance un buen nivel de ingresos de jubilación¹⁴⁴.

En las últimas décadas el mercado laboral ha evolucionado, principalmente, como resultado de la globalización, la automatización y el nacimiento de conexiones digitales¹⁴⁵, creando la clase de trabajadores que se define en "*non-standard worker*". La OCDE¹⁴⁶ define esta clase de trabajadores. "Trabajo no estándar" es un término genérico que se refiere a una amplia gama de trabajos. Los trabajadores no estándar

¹⁴³ MARTÍN RODRÍGUEZ M. O. (2019): "Pensión contributiva de jubilación de los trabajadores a tiempo parcial: especial referencia a la jurisprudencia del TJUE y del TC" en VV.AA.: *Por una pensión de jubilación, segura y sostenible, III Congreso Internacional y XIV Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, n. XXIII, Laborum, p. 687.

¹⁴⁴ BÖCKERMAN P., ILMAKUNNAS P., (2020): "Do good working conditions make you work longer? Analyzing retirement decisions using linked survey and register data", *The Journal of the Economics of Ageing*, Vol. 17, pp. 100-192.

¹⁴⁵ Sobre el impacto de la digitalización y la industria 4.0 en las relaciones laborales *vid.* KAHALE CARRILLO, D. T. (Dir.) VV.AA. (2020): *El impacto de la industria 4.0 en el trabajo una visión interdisciplinaria*, Aranzadi Thomson Reuters y sobre el trabajo en plataformas *vid.* RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M. L. (2018): *Plataformas digitales y mercado de trabajo*, Ministerio de Trabajo e inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.

¹⁴⁶ OECD (2019): *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.

pueden ser autónomos que trabajan solos¹⁴⁷, trabajadores autónomos que potencialmente emplean a otras personas, empleados que trabajan a tiempo parcial¹⁴⁸, trabajadores con contratos temporales¹⁴⁹, trabajadores ocasionales, trabajadores de plataformas y otros trabajadores que no tienen un trabajo "estándar", es decir, trabajar a tiempo completo y con contratos indefinidos para un solo empleador¹⁵⁰.

La propia OCDE ha puesto de manifiesto la preocupación por el futuro de las pensiones de estos trabajadores¹⁵¹.

Las condiciones específicas del mercado de trabajo que tienen un mayor impacto en la pensión de jubilación son básicamente cinco:

1. La continuidad de las cotizaciones;
2. Los niveles inferiores de cotización (desgravación fiscal);
3. Los desincentivos a la libre elección de una continuación de la vida laboral;
4. La brecha de género;
5. La entrada más tardía en el mundo del trabajo.

En los epígrafes siguientes examinaremos cada una de estas condiciones.

¹⁴⁷ Vid. FERNÁNDEZ ORRICO F. J. (dir.) VV.AA. (2020): *Trabajo autónomo: regulación jurídica y perspectivas: régimen profesional, modalidades y seguridad social*, Tirant lo Blanch.

¹⁴⁸ Vid. entre otros, FERNÁNDEZ COLLADOS, M. B. (2022): *Contrato a tiempo parcial y flexibilidad. Balance, propuestas y perspectiva comparada con el Derecho italiano*, Aranzadi Thomson Reuters y sobre los aspectos relacionados con la protección social FERNÁNDEZ ORRICO F. J. (2016): *La contratación laboral a tiempo parcial y la Seguridad Social*, Lex Nova.

¹⁴⁹ Sobre el trabajo temporal vid. GÓMEZ ABELLEIRA, F. J. (coord.) VV.AA. (2014): *La temporalidad laboral como problema jurídico diagnósticos y soluciones*, Tirant lo Blanch.

¹⁵⁰ Sobre el trabajo del siglo XXI resultan de gran interés las ponencias y comunicaciones del Congreso Interuniversitario OIT sobre el futuro del trabajo celebrado en la Universidad de Sevilla en 2019 y publicadas en VV.AA. (2021): *Congreso Interuniversitario OIT sobre el futuro del trabajo*, Ministerio de Trabajo y Economía Social.

¹⁵¹ "Many workers remain in non-standard employment for a long time. Non-standard workers often earn less than standard workers, face higher unemployment risks and have interrupted pension contribution histories. Moreover, they are less comprehensively covered by pension systems. All these factors add up, possibly leading to low pensions for a large group of older people. (OECD (2019): *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, París).

2. La continuidad de las contribuciones

Entre las condiciones que pueden perjudicar la sostenibilidad del sistema, cuando hablamos de continuidad de las contribuciones, básicamente nos estamos refiriendo a todas las formas de trabajo discontinuo o a tiempo parcial que implican un nivel bajo e irregular de cotizaciones¹⁵², así como los contratos de duración determinada. En presencia de un mercado maduro con bajo desempleo, este último tipo de contrato podría garantizar una buena cobertura de aportación: pero la experiencia nos ha enseñado que, en mercados como Italia y España, éstos implican en gran medida salidas más o menos largas del mundo del trabajo, con la consiguiente interrupción de los periodos de cotización¹⁵³.

Muchas de las políticas de apoyo a la economía y al empleo, adoptadas en las últimas dos décadas para estimular la contratación de trabajadores desempleados, han fomentado estas formas de contrato de trabajo; esto ha llevado a la inseguridad laboral en la mayoría de las naciones europeas.

¹⁵² EUROFOUND (2010) Informe “*Flexible forms of work: “very atypical” contractual arrangements*” <https://www.eurofound.europa.eu/es/publications/report/2010/flexible-forms-of-work-very-atypical-contractual-arrangements>

¹⁵³ La legislación italiana y española es muy consciente de que la empresa intenta cubrir, mediante contratos de duración determinada reiterados, una necesidad permanente de empleo. Así que, tanto la Ley de Empleo (Real decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de empleo) como el Decreto de Dignidad (Decreto-Ley 87/2018 de 12 de julio, convertido en la ley 96/2018 de 9 de agosto, rubricado “*Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese*”) han intentado limitar la contratación de duración determinada reiterada. En España la tasa de temporalidad es una de las características del mercado laboral, con niveles hasta por encima del 30% [Cfr. TOHARIA CORTES L. (2005) “El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico”, *Revista de Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales*, n. 61, pp. 178-181]. Es por ello que las constantes reformas de la contratación temporal española han girado en torno a su reducción, fundamentalmente la reforma llevada a cabo por la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, y más recientemente, por Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. Sobre esta última, puede verse KAHALE CARRILLO, D. T. (2021): *Los nuevos contratos de trabajo y la nueva transformación del mercado de trabajo: reforma laboral 2021: aspectos laborales y de Seguridad Social*, Laborum.

Además, cabe destacar que, de todos los tipos de contratos calificables como atípicos, el trabajo a tiempo parcial, en gran medida involuntario, es el que tiene la tasa de crecimiento más alta. Entre los factores que deben explicar el crecimiento del trabajo a tiempo parcial, debe considerarse que las empresas tienden a utilizar el trabajo a tiempo parcial como medio para hacer frente al ciclo económico desfavorable y que la terciarización progresiva del mercado de trabajo conduce a la difusión de estos contratos, especialmente en sectores de bajo valor añadido y profesiones menos cualificadas¹⁵⁴. Este obstáculo para la creación de una posición de seguro razonable está particularmente presente en el segmento del mercado que se refiere a las trabajadoras, que conforman una parte importante del fenómeno¹⁵⁵.

La reducción de la jornada laboral no es el único problema a este respecto: la difusión del trabajo intermitente se está convirtiendo cada vez más en una norma en la que el mercado está cambiando, también como resultado de las innovaciones tecnológicas, en un entretreído de relaciones productivas y comerciales que faciliten tales formas de empleo.

En los últimos años se ha ido extendiendo, utilizamos terminología anglosajona que como siempre ayuda en términos de síntesis, la llamada Economía Gig¹⁵⁶. En

¹⁵⁴ CONSIGLIO NAZIONALE ECONOMIA DE LAVORO (CNEL) (2019) *XXI Rapporto sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2019*, CNEL. Sobre la cuestión del alcance de los requisitos de cotización de los trabajadores a tiempo parcial en España puede verse, entre otros: LÓPEZ GANDÍA, J., (2013): "Trabajo a tiempo parcial y valor de las cotizaciones según la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Comentario a la STC 61/2013, de 14 de marzo)", *Revista de derecho social* n. 61, pp. 135-150; FERNÁNDEZ-COLLADOS M. B. (2020): "Avances y retos pendientes en el derecho a la pensión de jubilación contributiva de los trabajadores a tiempo parcial." *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n. 220; y GALA-DURÁN C. (2019): "Jubilación-tiempo parcial.- La nueva forma de cálculo de la pensión de jubilación de los trabajadores a tiempo parcial: Comentario a la STJUE de 8 de mayo de 2019 (Asunto Villar Láiz) y a la STC 91/2019, de 3 de Julio. cálculo de la pensión". *La Administración Práctica*, n.10.

¹⁵⁵ ORTÍZ, G. P., COSIMI, L. (2015): "L'evoluzione del lavoro a tempo parziale in Italia e Spagna: una questione di genere?", *Sociologia e Politiche Sociali*, ed. Francoangeli, vol. 18, n.1, pp. 125-143.

¹⁵⁶ "Gig" es una palabra en inglés americano informal que describe un trabajo o tarea (en el sentido de una tarea ocasional o temporal). Fue Tina Brown, en "The Daily Beast", quien habló antes de Gigonomics en 2009.

esencia, es un modelo económico basado en el trabajo de guardia, tanto ocasional como temporal, y por lo tanto ni estable y ni continuo, caracterizado por menores garantías contractuales. Esta definición se deriva de la consideración de que muchos trabajadores, especialmente en el mundo anglosajón, tenían más trabajo de un solo empleado, es decir, una suma de micro-trabajos que ayudaron a lograr ese equilibrio presupuestario personal y familiar¹⁵⁷.

A continuación, se presentan los cuadros que se resumen, para los años de 2013 a 2019, los porcentajes de trabajadores, en Italia y España, con contratos de duración determinada y a tiempo parcial, y los porcentajes relativos de trabajadores permanentes y a tiempo completo¹⁵⁸.

Tabla n. 8: TRABAJADORES CON CONTRATOS A TIEMPO PARCIAL Y A TIEMPO COMPLETO EN ITALIA ENTRE 2013 Y 2021 (%)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jornada a tiempo parcial	17,9%	18,4%	18,5%	18,8%	18,7%	18,6%	19,0%	19,8%	19,4%
Jornada a tiempo completo	82,1%	81,6%	81,5%	81,2%	81,3%	81,4%	81,0%	80,2%	80,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos ISTAT 2022 e INE 2022

¹⁵⁷ Como es sabido, se trata de un fenómeno muy reciente que está fomentando amplios debates en el ámbito del Derecho de Trabajo en general, que debe adaptar sus categorías, diseñadas sobre un esquema de producción y de trabajo centrados en el modelo de contrato indefinido y de jornada completa, a nuevas categorías proporcionadas por nuevas realidades de producción y de nuevos tipos de trabajos; algunas referencias de carácter más general en SAENZ DE BURUAGA AZCARGORTA, M. (2019): “Implicaciones de la «gig-economy» en las relaciones laborales: el caso de la plataforma Uber”, *Estudios de Deusto* 67, n.º 1, pp. 385-414; JOVER RAMÍREZ C. (2018): “El fenómeno de la «gig economy» y su incidencia en el derecho del trabajo: aplicabilidad del ordenamiento jurídico laboral británico y español”, *Nueva revista española de Derecho del Trabajo* n. 209, pp. 101-128, <https://pjenlinea3.poder-judicial.go.cr/biblioteca/uploads/Archivos/Articulo/El%20fen%C3%B3meno%20de%20la%20%C2%ABgig%20economy%C2%BB.PDF>; CEDROLA SPREMOLLA G. (2020): “Trabajo, organización del trabajo, representación de los trabajadores y regulación laboral en el mundo de la gig economy”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 8, n. 1, pp. 5-49 https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2020/03/revista_n1_2020_def.pdf

¹⁵⁸ Todos los datos se exportaron desde las dirección web de los institutos estadísticos de los dos países ISTAT para Italia e INE para España. Sitios web: <https://www.istat.it/>; <https://www.ine.es/>.

Tabla n. 9: TRABAJADORES CON CONTRATOS DE DURACIÓN DETERMINADA E INDEFINIDOS EN ITALIA ENTRE LOS AÑOS 2013 Y 2021 (%)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
tiempo definido	13,2%	13,6%	14,0%	14,0%	15,4%	17,0%	17,0%	15,1%	16,4%
tiempo indefinido	86,8%	86,4%	86,0%	86,0%	84,6%	83,0%	83,0%	84,9%	83,6%
totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos ISTAT 2022 e INE 2022

Tabla n. 10: TRABAJADORES CON CONTRATOS A TIEMPO PARCIAL Y A TIEMPO COMPLETO EN ESPAÑA ENTRE 2013 Y 2021 (%)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jornada a tiempo parcial	15,8%	15,9%	15,7%	15,2%	15,0%	14,6%	14,6%	14,0%	13,9%
Jornada a tiempo completo	84,2%	84,1%	84,3%	84,8%	85,0%	85,4%	85,4%	86,0%	86,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos ISTAT 2020 e INE 2020

Tabla n. 11: TRABAJADORES CON CONTRATOS DE DURACIÓN DETERMINADA E INDEFINIDOS EN ESPAÑA ENTRE 2013 Y 2021 (%)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tiempo definido	23,4%	24,1%	25,3%	26,3%	26,6%	26,3%	26,4%	24,1%	25,1%
Tiempo indefinido	76,6%	75,9%	74,7%	73,7%	73,4%	73,7%	73,6%	75,9%	74,9%
total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos ISTAT 2020 e INE 2020

Como se desprende de los cuadros anteriores, de cuatro casos en tres se observa un aumento de los casos de contratos de duración determinada y a tiempo parcial, que, sin embargo, representan una parte significativa del mercado.

Como se observa a menudo, este tipo de contrato (especialmente cuando es voluntario) es una herramienta importante para conciliar el trabajo y la vida, pero implican problemas para constituir una provisión de pensiones adecuada¹⁵⁹.

Las legislaciones nacionales han adoptado medidas correctoras para las categorías de trabajadores mencionadas, eso sí, obligados por la doctrina judicial, que se ha pronunciado sobre las dificultades para acreditar el periodo de carencia necesario para el acceso a las pensiones cuando el trabajo es a tiempo parcial y también sobre la integración de lagunas de cotización en supuestos de parcialidad residual¹⁶⁰, si bien, la corrección de esas situaciones se ha fundamentado en el principio de igualdad entre hombres y mujeres, dado que estas modalidades contractuales son mayoritariamente asumidas por mujeres¹⁶¹. Una situación muy similar a la acontecida en el ordenamiento italiano¹⁶² y la jurisprudencia italiana, tras las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁶³.

¹⁵⁹ FARRELL J., SHOAG D., (2016): “Asset management in public DB and non-DB Pension Plans”, *Journal of Pension Economics & Finance*, Vol. 15, n.4, pp. 379-406.

¹⁶⁰ Vid. FERNÁNDEZ COLLADOS, M. B. (2019): “Avances y retos pendientes en el derecho a la pensión de jubilación contributiva de los trabajadores a tiempo parcial”, *Nueva revista española de derecho del trabajo*, n. 220, pp. 61-88.

¹⁶¹ Vid. las SSTC 61/2013, de 14 de marzo (RTC 2013, 61); 71/2013, de 8 de abril (RTC 2013, 71); 72/2013, de 8 de abril (RTC 2013, 72); 116/2013, de 20 de mayo (RTC 2013, 116); y 117/2013, de 20 de mayo (RTC 2013, 117).

¹⁶² Similarmente al caso español, en Italia por fin, con el art. 1, pár. 350, de la ley 178/2020 de 30 de diciembre (“*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*”), se ha puesto fin a un abundatísimo litigio al que los trabajadores a tiempo parcial cíclico de sector privado han tenido que enfrentarse durante décadas, por verse reconocidos sus periodos de suspensión de la prestación laboral a pesar de que la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) n. 395 de 10 de junio de 2010 había declarado la normativa nacional discriminatoria en tal sentido <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CJ0395&from=DA>

¹⁶³ Como es conocido, el TJUE se ha pronunciado sobre la discriminación con respecto a la edad de jubilación de las mujeres que trabajan a tiempo parcial, entre otras, en la STJUE de 13 de noviembre de 2008, C-46/07, comentada en RAVELLI, F. (2009): *Età pensionabile nel pubblico impiego e discriminazioni di sesso secondo la Corte di Giustizia (C-46/07)*, in WP C.S.D.L.E. “*Massimo D’Antona*”, pp. 83 y ss, o sobre el cómputo del periodo no trabajado en el trabajo parcial de tipo vertical para la determinación de la pensión de jubilación en las SSTJUE de 10 de junio de 2010 C-395/08 y C-396/08, ampliamente comentadas por la doctrina científica, *vid.*, entre otras, SANTUCCI,

3. Niveles inferiores de contribución (desgravación de cotización)

Uno de los instrumentos que más se ha invocado, especialmente por las organizaciones de empleadores, en lo que respecta a la ayuda al empleo, es el de reducir las cotizaciones a la seguridad social de los empleadores. Tal medida conduciría a un aumento de la demanda de mano de obra mediante la reducción de los costes laborales para las empresas, las que, como consecuencia, se estimularían a contratar. Suponiendo que el reclutamiento aumente proporcionalmente (y esto no es del todo seguro) es indiscutible que la reducción de los costes es un estímulo para la contratación.

Entre las medidas adoptadas por el Estado español a tal fin figuran las que fomentan la contratación de los trabajadores jóvenes¹⁶⁴, las que fomentan la conversión indefinida de los contratos temporales¹⁶⁵, las reducciones de las cotizaciones por cuenta propia¹⁶⁶ y las reducciones de los trabajadores mayores de 65 años¹⁶⁷.

En el contexto español, tales medidas, que, como se ha mencionado, tienen una finalidad específica en materia de apoyo al mercado de trabajo, conducen a una reducción de los ingresos que modifica el saldo del sistema de pensiones.

R. (2010): “<<Blow up>> del divieto di discriminazione nella disciplina del part-time”, *Rivista Diritti Lavori Mercati*, Vol. 8, n.º. 2, pp. 486-504 y ALTIMARI, M. (2011): “Part-time verticale e disciplina previdenziale INPS: La Corte di Giustizia UE amplia la nozione di retribuzione”, *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Vol. II, pp. 263 ss.

¹⁶⁴ Por ejemplo La Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018

¹⁶⁵ Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

¹⁶⁶ Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo y Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo.

¹⁶⁷ Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social - LGSS, y Ley 27/2011 de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Debe quedar claro que todas las disminuciones de contribución, las reducciones en las tasas concedidas por cualquier motivo, incluso si se compensan con contribuciones públicas *ad hoc*, deben considerarse reducciones de contribución en todos los aspectos¹⁶⁸. Cualquier contribución pública, proveniente de la fiscalidad general, debe considerarse una contribución exógena al sistema, que no tiene influencia en la sostenibilidad, sino solo en la situación de caja del sistema. De la misma manera que la intervención del Estado, en el caso de una contribución en forma de transferencia por parte del Estado mismo con el objetivo de compensar un déficit del sistema en su conjunto, no afecta a la sostenibilidad¹⁶⁹.

De hecho, está claro que la intervención exógena para cubrir las prestaciones contributivas tiene como único propósito no generar desequilibrios de caja corrientes: las pensiones deben pagarse mes a mes y la introducción de medidas para aligerar el flujo de cotización, podría, si no se cubre con un flujo corriente, generar un desequilibrio durante la gestión.¹⁷⁰

En Italia se sigue un principio similar¹⁷¹, pero con efectos adicionales, en comparación con el modelo español, con especial atención a la proporción de pensiones calculada exclusivamente sobre las cotizaciones pagadas. Las condiciones

¹⁶⁸ RUESGA, S., ET AL. (2011): *Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España.*, Ministerio de empleo y seguridad social, Secretaría de estado de la seguridad social.

¹⁶⁹ DOMÉNECH, R. (2014): "Presente y Futuro del Mercado de Trabajo y de la Sostenibilidad del Sistema de Pensiones." *BBVA research*, p. 34.

¹⁷⁰ CUENCA, A., (2016); "Estabilidad y sostenibilidad de las cuentas públicas en España", *Cuadernos de Información Económica*, n. 252, pp. 43-55.

¹⁷¹ Ley de 27 de diciembre de 2019, n. 160 Presupuesto del Estado para el ejercicio 2020 y presupuesto plurianual para el periodo trienal 2020-2022.

son variadas¹⁷², desde la contratación de jóvenes¹⁷³, para zonas deprimidas¹⁷⁴ y grupos desfavorecidos¹⁷⁵.

Como resultado del cálculo introducido por la reforma de 1995, extendido a todos los trabajadores italianos desde la reforma de 2012, una proporción cada vez mayor de la pensión se calcula utilizando el método nocional, es decir, utilizando la acumulación de contribuciones efectivamente pagadas por el trabajador y el empleador en su nombre. Como resultado de este cálculo, todas las medidas de alivio de la contribución tienen un impacto muy pequeño en la financiación del sistema de pensiones, en comparación con lo que está sucediendo en España, ya que en Italia, una pensión más baja corresponde a una contribución más baja.

Por el contrario, lo que se está socavando en Italia es la adecuación de la prestación de pensión, dado que el régimen de ayuda (generalmente destinado a los trabajadores desfavorecidos ya en sí mismo) reduce la prestación de pensión, que ya es generalmente inferior como consecuencia de la misma desventaja¹⁷⁶.

Es evidente que el problema es de eficiencia: un beneficio para el mercado de trabajo supone un coste adicional para las finanzas públicas (España) o un perjuicio a la adecuación de las prestaciones (Italia).¹⁷⁷

Uno de los casos que forman parte de las anomalías generadas por el uso, en Italia, de niveles reducidos de contribución es el de los llamados "*parasubordinati*"¹⁷⁸.

¹⁷² El Decreto Legislativo 150/2015, artículo 31, describe cuáles son los principios generales para el uso de las instalaciones de contratación.

¹⁷³ Ley 205/2017, de 27 de diciembre, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

¹⁷⁴ Ley 145/2018, de 30 de diciembre.

¹⁷⁵ Ley 92/12, Decreto Ley 76/2013 y otros.

¹⁷⁶ BORELLA M., FORNERO E.(2011). "Pensioni decenti soltanto con redditi decenti", *Nuovi Lavori* Anno 4, n. 70.

¹⁷⁷ TREU T., (2011): "Una revisione sistemica", *Nuovi Lavori*, Anno 4, n. 70.

¹⁷⁸ Véase Ley Biagi 30/2003 de 14 de febrero de 2003 y Decreto Legislativo 276/2003 de 10 de septiembre de 2003.

Se trata de una figura intermedia o híbrida entre el trabajador por cuenta propia y el trabajador por cuenta ajena; el nombre "*parasubordinato*", de hecho, ya deja claro que este tipo de relación laboral tiene algunas características típicas del trabajo por cuenta propia y otras características que la hacen más similar al empleo remunerado. Precisamente por su proximidad al empleo remunerado, este tipo se ha utilizado, durante mucho tiempo, innegablemente para disfrazar a los empleados reales, sin garantizarles todos los derechos y protecciones previstos para el empleo¹⁷⁹, es decir, son como una especie de "falsos autónomos". Esta categoría de trabajadores, para los que la tasa de contribución se redujo al 24% en comparación con el 33% para el empleo ordinario, experimentó un crecimiento anormal en el período posterior a su introducción. El uso evidente de este tipo de contrato, incluso para aquellos que en todos los aspectos eran empleados por cuenta ajena, dio lugar a las intervenciones reglamentarias posteriores que condujeron a una igualación sustancial de los parasubordinados con los empleados, en lo que respecta a las obligaciones de contribución¹⁸⁰.

Esta experiencia, sin embargo, ha llevado a un número muy alto de trabajadores italianos (generalmente jóvenes) a tener una historia contributiva de contribuciones reducidas, si no ocasionales, que puede apreciarse en la siguiente tabla, basada en datos ISTAT e INPS.

¹⁷⁹ MANDRONE E., MAROCCO M., (2012): "Atipicità, flessibilità e precarietà: una lettura economica e giuridica attraverso l'indagine ISFOL PLUS", *ISFOL Working Papers* <https://www.orientamentoirreer.it/sites/default/files/materiali/2012%2004%2019%20Atipicita%20flessibilita%20precarieta.pdf>

¹⁸⁰ Hasta la fecha, la tasa de contribución de los parasubordinados puede ser de hasta el 34%.

Tabla n. 12: INCIDENCIA EN RELACIÓN CON EL NÚMERO TOTAL DE EMPLEADOS PARASUBORDINADOS (DATOS EN MILLONES):

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total ocupados	22.590	22.887	23.058	23.227	23.694	22.385	22.554
de los cuales " <i>parasubordinati</i> "	1.441	1.249	1.247	1.303	1.330	1.351	1.430
porcentaje de " <i>parasubordinati</i> "	6,4%	5,5%	5,4%	5,6%	5,6%	6,0%	6,3%

Fuente: elaboración propia a partir de datos ISTAT 2022 e INPS 2022

Por otra parte, la importancia del fenómeno en Italia no debe hacernos olvidar que nos enfrentamos a un problema general, que ha despertado el interés internacional. La propia Organización Mundial del Trabajo ha observado, a nivel internacional, el desarrollo de relaciones laborales “circundantes” con respecto al empleo ordinario, que contribuyen a reducir las formas de trabajo a la que se aplican los instrumentos tradicionales de protección de los trabajadores¹⁸¹, incluido, indiscutiblemente, el derecho a una pensión digna y justa.

4. Desincentivos a la prolongación de la vida laboral

El análisis de las condiciones que impiden o hacen menos favorable la continuación, a una edad no más temprana, de la vida laboral, se refiere a diferentes ámbitos: hay consideraciones psicológicas, sociales y sanitarias, así como consideraciones regulatorias y económicas. Ya se ha dicho que las reglamentaciones nacionales han introducido incentivos para la contratación o retención de trabajadores de edad avanzada. Este es claramente el problema del llamado envejecimiento activo, al que se aludirá más adelante¹⁸².

¹⁸¹ Recomendación sobre la relación laboral: Recomendación no 198/2006, 15 de junio de 2006.

¹⁸² GUILLEMARD, A., & REIN, M. (1993): “Comparative Patterns of Retirement: Recent Trends in Developed Societies”. *Annual Review of Sociology*, n. 19, pp. 469-503.

Aquí simplemente observamos cómo el aumento de las tasas de empleo de los adultos es de importancia fundamental para la sostenibilidad financiera vinculada a los aspectos de la seguridad social en el sentido de reequilibrar la proporción de trabajadores jubilados, pero también desde un punto de vista social, es decir, para evitar el peligro de tener demasiados ancianos pobres¹⁸³.

Afortunadamente, como veremos a continuación, la idea de que los ancianos son un verdadero recurso estratégico que se utilizará para la aplicación de la sociedad civil y la comunidad activa se está consolidando.

5. La brecha de género

En varias ocasiones, en la redacción de este trabajo, se ha hecho referencia a la brecha entre mujeres y hombres tanto en lo que respecta al mundo del trabajo como a las protecciones sociales garantizadas. Es cierto que se ha hecho mucho para reducir esta diferencia, pero también es cierto que, por diferentes razones, persisten muchas disparidades en muchos ámbitos de la vida social¹⁸⁴.

El debate es muy complejo y ampliamente debatido¹⁸⁵, pero aquí vamos a establecer brevemente aquellos elementos que conducen a una reducción de la protección social en el sentido de las pensiones para las mujeres, sin olvidar que se trata de un reflejo de esas disparidades que todavía pesan sobre las trabajadoras¹⁸⁶.

¹⁸³ KOHLI M., REIN M., GUILLEMARD A. M., VAN GUNSTERDEN H. (1991): *Time for Retirement. Comparative Studies of Early Exit from the Labour Force*, Cambridge University Press, Cambridge.

¹⁸⁴ AYUSO J., JIMENO J. F., VILLANUEVA E., (2019): “The effects of the introduction of tax incentives on retirement saving”, *SERIEs*, n. 10, pp. 211-249.

¹⁸⁵ LÓPEZ-MARTÍNEZ, M., & MARÍN-LÓPEZ, B. Á. (2019): “La brecha de género en las pensiones en España y la Unión Europea”. *Papeles de población*, Vol. 25, n. 102, pp. 81-114.

¹⁸⁶ FOSTER, L. AND WALKER, A. (2013): “Gender and active ageing in Europe”, *European Journal of Ageing*, Vol. 10, n. 1, pp. 3-10.

Hemos visto anteriormente como el trabajo a tiempo parcial es uno de los factores que, en una medida diferente entre Italia y España¹⁸⁷, afecta a los niveles de pensiones.

Al desglosar el género la serie histórica de trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial en Italia y España, vemos que la situación está en una clara desventaja para las mujeres:

Tabla n. 13: TRABAJADORES A TIEMPO COMPLETO Y A TIEMPO PARCIAL ENTRE LOS AÑOS 2013 Y 2021 ESPAÑA (VALORES EN MILLONES):

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
HOMBRES									
Jornada a tiempo completo	8.586	8.706	8.988	9.224	9.514	9.811	9.997	9.729	9.957
Jornada a tiempo parcial	730	737	773	777	752	721	748	700	694
TOTAL	9.316	9.443	9.760	10.001	10.266	10.532	10.746	10.430	10.652
% hombres tiempo parcial	7,8%	7,8%	7,9%	7,8%	7,3%	6,8%	7,0%	6,7%	6,5%
MUJERES									
Jornada a tiempo completo	5.846	5.880	6.066	6.327	6.492	6.686	6.885	6.776	7.075
Jornada a tiempo parcial	1.977	2.022	2.039	2.014	2.067	2.110	2.148	1.997	2.047
TOTAL	7.823	7.902	8.106	8.341	8.559	8.796	9.034	8.773	9.122
% mujeres tiempo parcial	25,3%	25,6%	25,2%	24,1%	24,2%	24,0%	23,8%	22,8%	22,4%
diferencia	+17,4%	+17,8%	+17,2%	+16,4%	+16,8%	+17,1%	+16,8%	+16,0%	+15,9%

Fuente: Elaboración propia sobre los datos ISTAT 2022 e INE 2022.

¹⁸⁷ En Italia, el sistema nacional que prevé el cálculo de la pensión basado en el importe de las cotizaciones efectivamente pagadas está en vigor para las cotizaciones pagadas después de 1995.

Tabla n. 14: TRABAJADORES A TIEMPO COMPLETO Y A TIEMPO PARCIAL ENTRE LOS AÑOS 2013 Y 2021 ITALIA (VALORES EN MILLONES):

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
HOMBRES									
Jornada a tiempo completo	11.894	11.862	11.967	12.079	12.186	12.304	12.299	11.882	11.854
Jornada a tiempo parcial	1.020	1.083	1.118	1.154	1.164	1.143	1.188	1.105	1.189
TOTAL	12.914	12.945	13.085	13.233	13.349	13.447	13.488	12.987	13.043
% hombres tiempo parcial	7,9%	8,4%	8,5%	8,7%	8,7%	8,5%	8,8%	9,1%	9,4%
MUJERES									
Jornada a tiempo completo	6.329	6.326	6.332	6.402	6.527	6.604	6.623	6.390	6.505
Jornada a tiempo parcial	2.947	3.008	3.049	3.122	3.147	3.164	3.249	3.008	3.005
TOTAL	9.276	9.334	9.380	9.525	9.674	9.768	9.872	9.398	9.510
% mujeres tiempo parcial	31,8%	32,2%	32,5%	32,8%	32,5%	32,4%	32,9%	33,4%	34,0%
diferencia	+23,9%	+23,9%	+24,0%	+24,1%	+23,8%	+23,9%	+24,1%	+24,3%	+24,5%

Fuente: Elaboración propia sobre los datos ISTAT 2022 e INE 2022.

Como se puede ver, la diferencia es considerable en ambos países. El problema es bastante grave, especialmente en Italia, ya que el impacto de la baja contribución tiene un efecto directo en el cálculo del importe de la pensión¹⁸⁸.

Cabe señalar, sin embargo, que los problemas de pensiones son sólo un reflejo de la cuestión de la desigualdad de género en el mundo del trabajo, que es mucho más importante cuando se considera el problema de la desigualdad de ingresos durante la vida laboral¹⁸⁹.

¹⁸⁸ TINIOS, P., BETTIO, F., BETTI, G. (2015) Men, women and pensions. Bruselas, Comisión Europea, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/150618_men_women_pensions_en.pdf (recuperado 11.6.2021).

¹⁸⁹ BETTIO F., TINIOS P., BETTI G. (2013), "The Gender Gap in Pensions in the EU", COMISIÓN EUROPEA - Directorate-General for Justice, Luxembourg <https://mega.public.lu/dam-assets/fr/publications/references-etudes-externes/2013/gender-gap/gender-gap.pdf>

De hecho, en 2022, las mujeres de la Unión Europea ganaron un 13 % menos que los hombres, en comparación con el salario bruto promedio por hora. Esta brecha de género está presente en todos los Estados miembros, pero varía de un país a otro. Las diferencias más amplias se encuentran en Letonia (22,3%), Estonia (21,1%), Austria (18,9%) y Alemania (18,3%), la más pequeña de Luxemburgo (0,7%), Rumanía (2,4%), Eslovenia (3,1 %) y Italia (4,2 %); España está bastante por debajo de la media europea (9,4%)¹⁹⁰.

Es necesario añadir dos puntos. El primero es que la tasa media de reemplazo adquiere un significado diferente para las mujeres. Está claro que, si los ingresos durante la vida laboral son insuficientes, incluso una alta tasa de reemplazo puede no ser satisfactoria. Además de ese indicador, debería tenerse en consideración para evaluar la adecuación de la prestación, por ejemplo, la relación entre la pensión y el umbral de pobreza¹⁹¹.

El segundo es que las mujeres tienen una carrera, en promedio, más discontinua que los hombres¹⁹², aunque sólo sea como resultado de la maternidad¹⁹³. También aquí, las consideraciones de ingresos son ciertamente más importantes, pero esto no debe subestimar las consideraciones sobre la pensión¹⁹⁴.

¹⁹⁰ PARLAMENTO EUROPEO (2022): “Brecha salarial de género: datos y estadísticas”. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20200227STO73519/brecha-salarial-de-genero-en-europa-hechos-y-cifras-infografia>

¹⁹¹ Comisión Europea, (2017): “Ficha temática para el Semestre Europeo: Adecuación y sostenibilidad de las pensiones”.

¹⁹² Se hace referencia no sólo a la interrupción debido al embarazo, sino también al abandono del trabajo después del embarazo. Una encuesta de ISTAT de 2007 muestra que el 18% de las madres empleadas al comienzo del embarazo ya no se emplean dos años más tarde (Istat: statistics in brief. Ser madres en Italia - 2007).

¹⁹³ BEVACQUA A., TONIOLLI J., VILLA P. (2008): *La tutela della maternità – Differenze di trattamento tra le donne lavoratrici*, Commissione Pari Opportunità Uomo Donna Provincia Di Trento e Consigliera di Parità della Provincia di Trento.

¹⁹⁴ FRERICKS, P. H., & MAIER, R. (2008): “Pension norms and pension reforms in Europe - the effects on gender pension gaps”. *Community, Work & Family*, Vol. 11, n. 3, pp. 253–271.

6. El retraso en el acceso al mercado laboral

Esta última situación también es bien conocida y ampliamente estudiada. Sus profundas repercusiones sociales, económicas y laborales son ampliamente conocidas. Con respecto al problema de las pensiones, el hecho de que los jóvenes europeos tengan un umbral de entrada retrasado en el mundo del trabajo conduce a carreras contributivas más cortas y menores que en el pasado¹⁹⁵.

La siguiente tabla muestra el tamaño, en los distintos países de la UE, del porcentaje, dividido por sexo, de los jóvenes de entre 19 y 29 años de edad que, en 2021, no trabajan, estudian o entrenan (NEET)¹⁹⁶:

¹⁹⁵ Dos jóvenes están leyendo las noticias en el periódico sobre una reforma del sistema de pensiones. Uno dice al otro "según la reforma dejaremos de trabajar a los setenta años" y el otro responde "sí, pero ¿cuándo empezamos?"

¹⁹⁶ NEET significa: "ni en el empleo ni en la educación o la formación". En España, se habla de "ninis": ni estudian ni trabajan.

Tabla n. 15: JÓVENES NEET POR SEXO, UE, 2021 (%)

	Hombres	Mujeres	Total
Italia	21,2	25,1	23,1
Rumania	14,5	26,3	20,3
Bulgaria	14,5	20,9	17,6
Grecia	16,6	18	17,3
Chipre	14,5	16,3	15,4
Croacia	13,8	16,2	15
Eslovaquia	11,1	17,5	14,2
España	14,4	13,8	14,1
Polonia	10,1	16,8	13,4
UE	11,8	14,5	13,1
Francia	12,5	13	12,8
Lituania	11,9	13,5	12,7
Letonia	11,5	12,6	12,1
Hungria	8,7	14,8	11,6
Estonia	10,6	11,7	11,2
Chequia	4,8	17,3	10,9
Bélgica	10,5	9,7	10,1
Malta	8,6	11,4	9,9
Irlanda	9,9	9,7	9,8
Portugal	9,4	9,7	9,5
Austria	8,5	10,3	9,4
Finlandia	9,8	8,7	9,3
Alemania	7,9	10,6	9,1
Luxemburgo	9	8,5	8,8
Dinamarca	8	8,8	8,4
Eslovenia	6,6	8,2	7,3
Suecia	5,8	6,3	6
Países Bajos	5,2	5,9	5,5

Fuente: elaboración propia sobre datos EUROSTAT 2022

Como se puede ver, la situación es preocupante en Italia, menos en España¹⁹⁷.

¹⁹⁷ EUROSTAT, (2019): *Estadísticas explicadas: Estadísticas sobre los jóvenes ni en el empleo ni en la educación o la formación.*

Tanto los distintos estados, como en la UE, han elaborado repetidamente políticas de apoyo al empleo juvenil, todas resultado de políticas comunitarias o instrumentos operativos, entre los que cabe destacar "La garantía reforzada para los jóvenes"¹⁹⁸, un compromiso asumido por todos los Estados miembros de garantizar que todos los jóvenes menores de 30 años reciban una oferta de buena calidad en términos de empleo, formación continua, aprendizaje y prácticas en un plazo de cuatro meses de desempleo o abandono escolar temprano.

Por otro lado, "la iniciativa de empleo juvenil"¹⁹⁹ es uno de los principales recursos financieros de la UE para apoyar la aplicación de los programas de garantía juvenil²⁰⁰. Se puso en marcha para proporcionar apoyo a los jóvenes que viven en regiones donde el desempleo juvenil fue superior al 25% en 2012. Se implementó en 2017 para las regiones con un desempleo juvenil superior al 25% en 2016. El presupuesto total de la Iniciativa de Empleo Juvenil es de 8.800 millones de euros para el período 2014-2020²⁰¹.

También aquí, estas políticas tienen como objetivo principal mejorar las condiciones sociales de los ciudadanos europeos garantizando unos ingresos justos y adecuados para los jóvenes, pero con el efecto no secundario de permitir que los propios jóvenes tengan una perspectiva sólida de sus futuras prestaciones de pensión desde una edad temprana.

¹⁹⁸ COMISIÓN EUROPEA, (2019); *The reinforced Youth Guarantee* <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=en>

¹⁹⁹ "The Youth Employment Initiative" (YEI).

²⁰⁰ GONZÁLEZ DÍAZ, F. A. (2015): "La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?", *Nueva revista española de derecho del trabajo*, n. 181, pp. 209-238.

²⁰¹ COMISIÓN EUROPEA, (2019). "Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión".

V. RELACIÓN ENTRE LA EDAD DE JUBILACIÓN Y EL EMPLEO JUVENIL

Se han realizado varios trabajos sobre la relación entre el empleo juvenil y la edad de jubilación, según el estudio de Boeri, Garibaldi y Moen²⁰² la reforma fornero de 2011 provocó el 60% de la disminución del empleo juvenil y el 80% del aumento del empleo de las personas mayores, especialmente en las pequeñas y medianas empresas; de otra opinión es el estudio realizado por Eichhorns et al. (2013)²⁰³ que muestra que las reformas en Finlandia en los últimos 20 años y en Austria en 2003 no han conducido a una reducción del empleo juvenil a pesar de un aumento en la edad del proyecto.

La teoría de que el empleo juvenil y el empleo de los ancianos están inversamente correlacionados se basa en la teoría del trabajo (Mayhew H., 1851) que prevé una oferta fija de puestos de trabajo, una hipótesis muy fuerte, particularmente a largo plazo suponiendo una economía dinámica (una teoría ya refutada en 2010 por un estudio de Banks, Blundell, Bozio y Emmerson²⁰⁴). Varios estudios muestran en cambio cómo la influencia de un cambio en la edad de jubilación en el empleo juvenil depende de diferentes factores como la estructura del mercado, la situación económica y la sustituibilidad entre los trabajadores mayores y jóvenes. En particular, sobre este último punto hay que recordar que, especialmente en las actividades manufactureras típicas de las pequeñas y medianas empresas, los jóvenes recién contratados no tienen

²⁰² BOERI T., GARIBALDI P., MOEN E., (2017): *Closing the retirement door and lump of labor* http://sites.carloalberto.org/garibaldi/doc/papers/Lump_of_Labor_26may_2017.pdf

²⁰³ EICHHORST W. ET AL., (2013): "Combining the Entry of Young People in the Labour Market with the Retention of Older Workers", *IZA Research Report* n. 53 https://docs.iza.org/report_pdfs/iza_report_53.pdf

²⁰⁴ BANKS J., BLUNDELL R., BOZIO A., EMMERSON C., (2010): "Releasing Jobs for the Young? Early Retirement and Youth Unemployment in the United Kingdom", *NBER Chapters, Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*, National Bureau of Economic Research, Inc, pp. 319-344.

la experiencia y aún no han desarrollado las habilidades necesarias para poder sustituir eficientemente a un trabajador más experimentado.

Un estudio realizado por el Think Tank Tortuga en colaboración con el “Osservatorio Conti Pubblici Italiani” concluye que, a medio y largo plazo, la reducción de la edad de jubilación no tiene ningún efecto positivo en el empleo juvenil, por el contrario, podría tener efectos depresivos debido al aumento del gasto público en pensiones que, a su vez, provocará un aumento de la carga fiscal sobre el trabajo.²⁰⁵

VI. LOS BAJOS TIPOS DE INTERÉS Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO REDUCIDO COMO CONDICIONANTES DE LA SOSTENIBILIDAD

La desaceleración económica que ha comenzado en Europa nos ha llevado en los últimos años hasta la mitad de 2022, con el fin de relanzar las economías de los Estados miembros de la eurozona, a una situación en la que los tipos de interés oficiales del Banco Central Europeo estaban a un 0% (incluso menos), en comparación con el 4% en 2008.

Solo en los últimos meses de 2022, justo en el momento de terminar la redacción de este trabajo los tipos de interés han subido hasta llegar al nivel de 2,5%. Sólo en los próximos meses sabremos si este aumento es un hecho estructural o la consecuencia de un hecho especulativo relacionado sobre todo con el coste de las materias primas y la energía debido a las crisis internacionales aún en curso.

Por un lado, la situación de bajos tipos de interés, hace que la financiación sea más barata: un bajo coste de dinero sirve como estímulo para la inversión y, por lo

²⁰⁵ https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-PP_OssCPI_Tortuga_Occupazione.pdf

tanto, para la economía en general. Por supuesto, la estructura actual de las tasas de interés no fomenta el ahorro.

En el otro lado de la moneda están los ahorradores. Su proceso se invierte: tienen capital y están dispuestos a prestarlo o invertirlo a cambio de una rentabilidad, una tasa de interés. Pero para ellos esta tasa también es históricamente baja y por lo tanto el retorno de sus ahorros mucho menor.

Esto también se aplica al ahorro de pensiones, en particular el del segundo pilar, que generalmente se basa en fondos a capitalización, cuyas reservas se invierten generalmente en valores de renta fija y que actualmente se encuentran en un mínimo histórico en términos de tasas de rendimiento.

Los bajos tipos de interés que caracterizan el actual escenario financiero mundial suponen un riesgo a largo plazo para los fondos de pensiones en su búsqueda de rendimientos prometidos²⁰⁶; esto crea un escenario de incertidumbre para los sistemas de pensiones que han dejado el mantenimiento de los niveles de pensiones y su adecuación al segundo pilar. Para enmarcar eficazmente el problema, primero debe entenderse, como explicó directamente el entonces presidente del BCE, Mario Draghi²⁰⁷, que el bajo nivel de los tipos de interés no es el problema, sino un síntoma de la situación económica a la que nos enfrentamos.

El exceso de ahorro de una población europea cada vez más anciana, la fuerte deuda pública de los Estados, conducen a una fuerte desaceleración de la economía y de la movilidad del dinero, lo que necesariamente conduce a tasas de interés más bajas²⁰⁸.

²⁰⁶ OCDE 2019. "Perspectivas de Negocios y Finanzas" <https://doi.org/10.1787/26172577>

²⁰⁷ Discurso de apertura por Mario Draghi, Presidente del BCE, en la mesa redonda titulada «El futuro de los mercados financieros: Una visión cambiante de Asia» en el marco de la reunión anual del Banco Asiático de Desarrollo, Fráncfort del Meno, 2 de mayo de 2016.

²⁰⁸ Cabe recordar que la asignación de ahorros (es decir, la parte de los ingresos no destinados al consumo) ve dos destinos posibles: la inversión en la economía real (acciones, participaciones en

Los efectos sobre los sistemas básicos de pensiones de esta situación son de naturaleza diferente, tanto directas como indirectas.

Por lo que se refiere a las influencias directas, podemos identificar primero la tendencia de las prestaciones de pensiones que ya se están proporcionando a un mantenimiento sustancial del valor de compra, dado el panorama estable de los precios durante este período, a pesar de la baja indexación de las prestaciones.²⁰⁹

Sin embargo, en lo que se refiere a las pensiones futuras, estos efectos directos son más relevantes en los sistemas de pensiones, como el sistema italiano de pensiones, cuyo nivel de prestaciones está vinculado al crecimiento nominal del PIB, que, en esta etapa económica, como consecuencia de los bajos tipos de interés, es bajo e incluso negativo²¹⁰.

Por lo que se refiere a los efectos indirectos, están vinculados al escenario macroeconómico. La presencia de tipos de interés bajos o incluso negativos provoca, a largo plazo, una menor carga para las finanzas públicas de los intereses de la deuda, y los bonos que expiran (a tasas de interés más altas) se sustituyen por nuevos valores (a un tipo de interés más bajo o incluso negativo²¹¹). Como se ha mencionado, esto

acciones, inversión directa) si es productiva, o la compra de valores, si los tipos de interés son más altos que el rendimiento de la economía real. Esta es la razón por la que se intenta bajar las tasas de interés para empujar a los ahorradores hacia el mercado de la economía real.

²⁰⁹ A esta tendencia general, que se ha mantenido durante un número significativo de años, se opone en cierta medida la tendencia al alza de la inflación, en el período final de 2021 a principios de 2022, que superó el 3% en Italia y el 5% en España. Según la presidenta del BCE, Christine Lagarde, esta situación aún debe considerarse transitoria y debería terminar a finales de 2022.

²¹⁰ Cabe recordar que el criterio "nocial" se aplica en el sistema de pensiones básico italiano en el cálculo de la pensión: la acumulación de las cotizaciones pagadas durante la vida laboral, antes de convertirse en pensión, se revaloriza sobre la base de una serie histórica de promedios de las tasas nominales de crecimiento del PIB.

²¹¹ GALLONI, N. (2019): "Préstamos a tasas negativas para salvar negocios de lo contrario se salta todo" La Gazzetta di Lucca.

beneficia a largo plazo a los estados con deudas públicas elevadas como Italia y, en menor medida, España²¹².

Lamentablemente, esta situación tiene un efecto negativo: el estancamiento económico y el consiguiente freno a la inversión conducen a un deterioro del mercado laboral, especialmente por su inseguridad, causando efectos negativos sobre las pensiones²¹³.

Los factores que, por lo tanto, contribuyen a limitar la eficacia de los sistemas de pensiones son esencialmente los que contribuyen a restringir el acceso a un empleo continuo, saludable y remunerado, lo que, en consecuencia, implicaría un flujo normal de contribuciones. Estos factores se tratarán más específicamente en el epígrafe siguiente.

VII. LAS FINANZAS PÚBLICAS

La crisis económica y financiera mundial de 2008 creó una situación que puso a muchos gobiernos europeos en serias dificultades. Los principales problemas se derivaban principalmente de la dificultad de combinar la contención del gasto público y, al mismo tiempo, de promover el crecimiento económico.

Cabe recordar que la disciplina prevista en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento tiene por objeto garantizar una sincronización sustancial del desarrollo económico en la UE y, en particular, en los países de la zona del euro²¹⁴.

²¹² La deuda frente al PIB de 2019 equivale al 134,5% para Italia y al 95,5% para España.

²¹³ ISTAT (2020): “The Labour Market 2019 - an integrated reading”, *Labour Market* n. 4, ISTAT.

²¹⁴ El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) es un acuerdo internacional, firmado en 1997 por los Estados miembros de la Unión Europea, relativo al control de sus políticas presupuestarias públicas, con el fin de mantener los requisitos de adhesión a la Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea (Eurozona) y reforzar el camino de integración monetaria emprendido en 1992 con la firma del Tratado de Maastricht.

Además, el pacto tiene por objeto impedir que los Estados miembros de la UE tomen medidas que puedan beneficiar indebidamente a su economía en detrimento de los demás. Entre otros, hay dos principios básicos del Pacto: un déficit de no más del 3 % del PIB y una relación deuda/PIB de no más del 60%.

Es importante considerar que el mantenimiento de una política presupuestaria responsable se considera aún más importante en una unión monetaria, como la zona del euro, por diversas razones.

Debe considerarse que en una unión monetaria, los responsables de la política presupuestaria de un solo país podrían verse llevados a alcanzar déficits presupuestarios superiores a los sostenibles para ese país, ya que, como resultado de la unión monetaria, estos tendrían efectos cada vez menos evidentes en la balanza comercial (tipo de cambio unificado) y en los tipos de interés de los títulos de deuda pública. Además, los intereses a corto plazo de un solo país pueden diferir del interés común de la Unión Monetaria, por lo que las políticas nacionales pueden no ser compatibles con las de la Unión Europea.

En los dos cuadros siguientes, hemos incluido los valores que la propia UE ha determinado, con respecto a los dos indicadores mencionados anteriormente (relación déficit-PIB y deuda consolidada), para algunos Estados Miembros, a los que se ha añadido el mismo valor para toda la UE de 27 estados (sin el Reino Unido) y los países de la zona del euro²¹⁵. (Las estadísticas de Eurostat siguen siendo las de 2019).

²¹⁵ Hay que recordar que los llamados parámetros de Maastricht se aplican a todas las naciones de la UE: los participantes en la moneda única deben mantenerlos como resultado del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, «los demás para el llamado Programa de Convergencia».

Tabla n 16: DÉFICIT/PIB AÑOS 2016 - 2019 (% DEL PIB)

	2016	2017	2018	2019
Bélgica	-2,4	-0,7	-0,8	-1,9
Alemania	1,2	1,2	1,9	1,4
Irlanda	-0,7	-0,3	0,1	0,4
Grecia	0,5	0,7	1,0	1,5
España	-4,3	-3,0	-2,5	-2,8
Francia	-3,6	-2,9	-2,3	-3,0
Italia	-2,4	-2,4	-2,2	-1,6
Luxemburgo	1,8	1,3	3,1	2,2
Países Bajos	0,0	1,3	1,4	1,7
Polonia	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7
Portugal	-1,9	-3,0	-0,4	0,2
UE-27	-1,3	-0,8	-0,4	-0,6
Euro area (EA-19)	-1,5	-1,0	-0,5	-0,6

Fuente: Eurostat 2022

Tabla n 17: DEUDA PÚBLICA AÑOS 2016 - 2019 (% DEL PIB)

	2016	2017	2018	2019
Bélgica	104,9	101,7	99,8	98,6
Alemania	69,2	65,3	61,9	59,8
Irlanda	73,8	67,7	63,5	58,8
Grecia	178,5	176,2	181,2	176,6
España	99,2	98,6	97,6	95,5
Francia	98,0	98,3	98,1	98,1
Italia	134,8	134,1	134,8	134,8
Luxemburgo	20,1	22,3	21,0	22,1
Países Bajos	61,9	56,9	52,4	48,6
Polonia	54,3	50,6	48,8	46,0
Portugal	131,5	126,1	122,0	117,7
UE-27	84,0	81,6	79,6	77,8
Euro area (EA-19)	90,0	87,8	85,8	84,1

Fuente: Eurostat 2022

El mantenimiento de estas limitaciones, que por lo tanto son inherentes a la moneda única, es un objetivo prioritario en las políticas presupuestarias nacionales y constituye un obstáculo al que deben adaptarse todas las economías de la zona del euro.

Hay que recordar que la UE ejerce un control constante de las políticas nacionales para verificar el mantenimiento de estas limitaciones. El gasto en pensiones es uno de los componentes que debe tenerse más en cuenta en el control del gasto público²¹⁶.

La crisis económica que ha golpeado a Europa y al mundo como resultado de la epidemia por COVID-19 ha llevado a los organismos de la UE a permitir que los

²¹⁶ MIGLIORATI F., (2020): “La disciplina del patto di stabilità e crescita nella dinamica europea dell'ultimo venticinquennio: origini, evoluzione, problematiche”, *Cattedra di Storia dell'Economia e dell'Impresa* file:///C:/Users/Bel%C3%A9n/Downloads/223451_MIGLIORATI_FEDERICO.pdf.

Estados miembros se aparten del cumplimiento de los parámetros antes mencionados. En realidad, lo que parecía ser una disposición de emergencia se está convirtiendo cada vez más en un tema de debate, con vistas a un cambio radical, del Pacto de Estabilidad en un sentido general, dado que este último es considerado por muchos como demasiado estrecho e incluso obsoleto. Italia y España forman parte del frente de naciones que impulsan la reforma del Pacto²¹⁷.

La siguiente tabla, basada en datos de la OCDE²¹⁸, muestra los niveles de gasto en pensiones en algunos países de la OCDE, entre ellos Italia y España. Los valores se expresan como puntos porcentuales del PIB:

Tabla n. 18: GASTOS EN PENSIONES 1990 - 2017 (% DE PIB)

	1990	2000	2005	2010	2015	2017
Bélgica	8.9	8.8	8.9	9.8	10.5	10.5
Francia	10.4	11.4	12.0	13.2	13.9	13.6
Alemania	9.5	10.8	11.1	10.6	10.1	10.2
Grecia	9.5	10.2	11.4	14.2	16.9	15.5
Irlanda	4.8	2.9	3.2	4.9	3.6	3.7
Italia	11.4	13.5	13.7	15.4	16.2	15.6
Luxemburgo	7.8	7.1	7.8	8.0	8.4	8.5
Países Bajos	6.3	4.7	4.7	5.0	5.4	5.2
Polonia	5.0	10.5	11.3	11.1	11.1	10.6
Portugal	4.8	7.8	10.0	12.0	13.3	12.7
España	7.7	8.4	7.9	9.1	11.0	10.9

Fuente: OCDE (2021). "Pensiones at a Glance 2021 - indicadores oecd y g20"

²¹⁷ LIONELLO L., (2021): "Le prospettive della politica sociale dell'Unione europea dopo la crisi pandemica". Social Policies, Vol. 8, n. 3, pp. 579-598.

²¹⁸ OCDE (2021): *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, París <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>

Los sistemas de seguridad social de Italia y España tienen un problema de equilibrio futuro, especialmente como resultado de lo que es el panorama demográfico esperado en las próximas décadas. Como hemos visto en el epígrafe sobre el envejecimiento de la población, los sistemas de pensiones se encuentran en niveles críticos de la relación pensionista/contribuyente. Además, el método de cálculo de la pensión de prestaciones definida, vigente en España y en parte también en Italia, no se presta a adaptar la situación financiera a la situación demográfica.

Según la encuesta de la misma OCDE²¹⁹, los gastos de pensiones proyectadas hasta 2060 para varias naciones europeas (cantidades en puntos porcentuales del PIB) son las expresadas en la siguiente tabla:

Tabla n. 19: PROYECCIÓN GASTOS EN PENSIONES 2025 - 2060 (% DE PIB)

	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Bélgica	13,2	14,0	14,6	14,9	15,1	15,2	15,2	15,2
Francia	15,4	15,6	15,5	15,2	14,6	14,3	13,8	13,4
Alemania	10,9	11,5	12,0	12,0	12,1	12,2	12,4	12,5
Grecia	14,2	13,8	13,7	14,0	13,7	13,6	12,7	12,0
Irlanda	5,3	5,9	6,4	6,9	7,2	7,5	7,5	7,5
Italia	16,2	17,3	17,9	17,8	17,3	16,2	15,0	14,1
Luxemburgo	10,3	11,4	12,3	13,0	13,9	14,8	15,8	16,7
Países Bajos	7,3	8,1	8,8	9,1	9,0	8,9	8,8	8,9
Polonia	11,4	11,0	10,6	10,5	10,6	10,7	10,8	10,8
Portugal	13,3	14,2	14,6	14,4	13,7	12,6	11,4	10,5
España	12,7	12,3	12,5	12,8	13,2	13,0	12,5	11,7

Fuente: OCDE 2021. "Pensiones at a Glance 2021 - indicadores oecd y g20"

²¹⁹ OCDE (2021): *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, París <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>

La tabla muestra un crecimiento moderado hasta 2040-2045, y luego disminuye más tarde. Esta tendencia se puede explicar fácilmente como consecuencia de los llamados *babyboomers*, es decir, los nacidos durante el “boom económico” de los años 60 y 70, que se jubilarán especialmente entre los años 2025-2050.

Pero la estabilidad de los sistemas, como se ha señalado en el epígrafe sobre la demografía, depende sobre todo del equilibrio entre los trabajadores que contribuyen y los pensionistas que reciben pensiones, ya que el sistema de financiación, como se ha mencionado muchas veces en este trabajo, es de reparto, y todo sugiere que seguirá siendo así²²⁰.

Lo que dificulta la situación en los próximos años es, de hecho, este equilibrio demográfico, que en la mencionada investigación de la OCDE se resume con un índice de carga generacional, es decir, la carga de los ancianos sobre la población en edad de trabajar. Los valores que veremos en la siguiente tabla han sido desarrollados por las mismas proyecciones de la OCDE. La tasa que se utiliza es la siguiente:

$$(\text{old-age to working-age demographic ratio}) = P\ 65+ / P\ 20-64$$

donde P 65+ - población de 65 años o más y P 20-64 - población de 20-64 años.

La tasa demográfica entre la vejez y la edad de trabajo se define como el número de personas mayores de 65 años por cada 100 personas en edad de trabajar definidas como las personas de entre 20 y 64 años.

²²⁰ Todavía no ha sido posible establecer un método eficaz que permita a un sistema de pensiones superar el periodo de transición de un sistema de reparto a un sistema de capitalización: durante este periodo, deben mantenerse las obligaciones actuales relativas a las pensiones en pago y las constituciones de reservas técnicas para la provisión de nuevas pensiones en el nuevo régimen de capitalización.

La siguiente tabla, que se basa en datos de la OCDE²²¹, describe la “*old-age to working-age demographic ratio*” para algunos países, entre ellos Italia y España (valores como porcentaje de los ancianos sobre la población en edad de trabajar):

Tabla n. 20: PROYECCIÓN DEL PORCENTAJE DE LOS ANCIANOS (+65) SOBRE POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR (20 - 64) 1950 - 2080

	1950	1960	1990	2020	2050	2080
Bélgica	18,1	20,3	24,8	33,1	51,3	56,8
Francia	19,5	20,8	24	37,3	54,5	62,2
Alemania	16,2	19,1	23,5	36,5	58,1	59,5
Grecia	12,4	12,2	22,9	37,8	75	79,7
Irlanda	20,9	22,8	21,6	25	50,6	60
Italia	14,3	16,4	24,3	39,5	74,4	79,6
Luxemburgo	15,8	17,6	21,1	22,3	43,8	50,1
Países Bajos	13,9	16,8	20,6	34,3	53,3	62,2
Polonia	9,4	10,5	17,3	30,5	60,3	68,6
Portugal	13	14,8	23,9	38,6	71,4	72,3
España	12,8	14,6	23,1	32,8	78,4	74,4

Fuente: OCDE 2021. "Pensiones at a Glance 2021 - indicadores oecd y g20"

De la tabla se puede deducir fácilmente que en 2020 la tasa es de alrededor de 33% - 35%, con Francia, Italia y Portugal a la cabeza) y Luxemburgo e Irlanda a la cola. Esto significa que hay tres personas en edad de trabajar por cada posible pensionista.

En 2050 la situación esperada es muy diferente. Algunos Estados (Bélgica, Francia, Alemania y los Países Bajos) que probablemente verán recompensadas sus políticas demográficas, rondarán el 50% (dos personas en edad de trabajar por una en

²²¹ OCDE (2021): *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, París <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>

edad de jubilación), pero para muchas naciones la situación será prácticamente inmanejable al menos por el método de financiación de reparto.

Grecia, Italia, Portugal y España, que tendrán valores de alrededor del 75%, muestran que están peligrosamente cerca de la ratio 1:1, donde para cada trabajador tendremos un pensionista (la proporción exacta será de unas tres personas en edad de jubilación para los cuatro en edad de trabajar).

En resumen, como se desprende de los cuadros que se muestran, se espera que el gasto público aumente, pero no críticamente. Lo que habrá que resolver es la financiación, que será producida por cada vez menos trabajadores proporcionalmente. Pensar que un sistema puede estar en equilibrio con incluso más que el doble de trabajadores que los pensionistas significaría tener un tipo medio de cotización de alrededor del 50%, e incluso mayor, si la proporción de pensionistas alcanza el 60%/70% y más.

En la siguiente tabla mostramos los tipos de cotización de algunos países²²²:

²²² OCDE (2021): *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, París
<https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>

Tabla n. 21: TIPOS DE COTIZACIÓN DE ALGUNOS PAÍSES (CUOTA EMPLEADOS Y EMPLEADORES) 2020

	Tipos de cotización		
	Trabajador	Empresa	Total
Bélgica	7.5	8.9	16.4
Francia	11.3	16.5	27.8
Alemania	9.3	9.3	18.6
Grecia	6.7	19.8	26.5
Irlanda	4.0	11.0	15.0
Italia	9.2	23.8	33.0
Luxemburgo	8.0	8.0	16.0
Países Bajos	18.0	0.0	18.0
Polonia	9.8	9.8	19.6
Portugal	7.2	15.5	22.7
España	4.7	23.6	28.3
Japón	9.15	9.15	18.3
Estados Unidos	5.3	5.3	10.6

Fuente: OCDE 2021. "Pensiones at a Glance 2021 - indicadores oecd y g20"

En la tabla se puede ver que el gravamen máximo, que es el de Italia, alcanza el 33%, y que el valor medio está al alrededor del 24/26%. Es evidente que estos porcentajes son totalmente inadecuados para el escenario futuro de financiación del sistema.

VIII. LA INMIGRACIÓN

Hemos explicado en párrafos anteriores que el problema de los sistemas de pensiones no radica tanto en los gastos (lo que, como hemos visto, conduciría a una reducción incontrolada de la adecuación de las prestaciones) como en los ingresos, que se reducen como consecuencia de la disminución del número de trabajadores en comparación con los pensionistas.

Dado que la masa de contribuciones no es más que una parte de la masa salarial (que es la base de la cotización), todos los métodos de ampliación de esta base conducen a un aumento de las entradas.

Esta base se puede ampliar a través de dos canales principales. Desde un punto de vista cuantitativo, podría haber más contribuyentes (por ejemplo, aumentando la participación de la fuerza de trabajo femenina o la regularización de mano de obra irregular) o desde el punto de vista cualitativo, aumentar la productividad de los trabajadores²²³.

Este objetivo de ampliar la base de contribución también se logra mediante el aumento de los trabajadores inmigrantes, especialmente cuando se encuentran en sectores que tradicionalmente no son atractivos para los trabajadores nacionales. Sin embargo, hay que decir inmediatamente que lo que puede parecer una solución puede conducir en cambio a un problema, tanto si estos trabajadores van a aumentar el trabajo irregular (no contribuyen pero siguen siendo usuarios del sistema de bienestar) como en el caso de la falta de integración (que implica un aumento de los costes sociales)²²⁴.

Se ha señalado que la incorporación de los trabajadores extranjeros en un sistema de pensiones conlleva beneficios duraderos. El concepto es que los trabajadores inmigrantes de primera generación hacen una contribución neta al sistema (contribuyen, durante su vida laboral, al pagar las pensiones actuales) y cuando terminan su vida laboral y se jubilan en el sistema del país que los acogió, también serán sus hijos, los que también residirán en el nuevo país, que ayudarán a la financiación de las pensiones de los padres²²⁵.

²²³ RESCE, M., (2018): "Produttività del lavoro in Italia e misure di sostegno nella contrattazione aziendale", *Economia & lavoro*, Vol. 52, n. 3, pp. 153-178.

²²⁴ KRIEGER T. (2014): "Public Pensions and Immigration" *CESifo DICE Report* n. 2 (June).

²²⁵ RAZIN A., SADKA E. (1999): "Migration and Pension with International Capital Mobility", *Journal of Public Economics*, Vol. 74, n. 1, pp. 141-150.

Parece que esta perspectiva no es factible, porque requeriría niveles demasiado altos de inmigración, y los costes para la sociedad, especialmente iniciales, pueden no compensar los beneficios, tanto fiscales como de la contribución al sistema de pensiones²²⁶. Por estas razones, es difícil considerar la inmigración como la estrategia principal para disminuir la crisis demográfica. Sin embargo, la inmigración, teniendo en cuenta todas las dificultades sociales que comporta, puede desempeñar un papel en la operación de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

Investigadores españoles también llegan a estas conclusiones, a través de una investigación de 2010. Señalando que el 87% de la población inmigrante está en el grupo de edad de 15 a 64 años (en edad de trabajar); la investigación conduce a determinar, como consecuencia de la inmigración, un período de "alivio" de la presión demográfica sobre el sistema de pensiones, pero que luego conducirá inevitablemente a una situación similar a la actual²²⁷.

Por último, vale la pena mencionar un caso especial de una nación occidental que experimenta una realidad muy particular: Japón. El país está experimentando graves desequilibrios demográficos, similares si no mayores, a los experimentados por Europa. De hecho, la situación está evolucionando hacia una crisis real precisamente como resultado de la casi falta (al menos en términos relativos) de un fenómeno migratorio²²⁸.

²²⁶ SERRANO F., EGUÍA B., AND FERREIRO J. (2011): "Public Pensions' Sustainability and Population Ageing: Is Immigration the Solution?", *International Labour Review*, Vol. 150, n. 1-2, pp. 63 - 79.

https://www.researchgate.net/publication/229940753_Public_pensions'_sustainability_and_population_ageing_Is_immigration_the_solution

²²⁷ GONZALEZ C. I., CONDE-RUIZ J. I., BOLDRIN M., (2009): "Efectos de la inmigración sobre el sistema español de pensiones- Jornadas sobre Inmigración" *Informe FEDEA* pp.267-308, Madrid, ed Marcial Pons.

²²⁸ ADAM P.B. (2016): *Invecchiamento demografico e immigrazione – Il caso del Giappone a confronto con la situazione europea*, ed. Universidad Ca' Foscari, Venezia.

Aparte de la situación geográfica, Japón siempre ha puesto una serie de restricciones estrictas a la entrada de mano de obra, pero incluso ahora que la situación se está deteriorando, las políticas recientes se han centrado en limitar la inmigración ilegal y en la entrada de mano de obra barata en el mercado laboral sin afectar la política oficial de "puerta cerrada".

Estas políticas han llevado a Japón por encima de todos los rankings, pero la carga que la población de edad avanzada pesa numéricamente sobre la población en edad de trabajar (alcanza el 51% en 2019 contra el 35% -38% en Europa²²⁹), y ya la financiación de las pensiones se lleva a cabo con una intervención estatal sustancial²³⁰. Evidentemente, sólo una política migratoria más tolerante podrá frenar esta situación, al menos a corto plazo.

IX. EL ENVEJECIMIENTO ACTIVO

El envejecimiento activo más que un factor demográfico (como es sin duda la edad del grupo protagonista) representa un importante tema social y, como veremos, económico²³¹.

Si bien es cierto que se ha pedido un papel activo para la población más madura, también lo es la necesidad de salir de esta dicotomía conforme a la cual se otorga a los que promueven un ajuste del período de pensiones el papel del malo y los que quieren jóvenes pensionistas el papel de bueno.²³²

²²⁹ NACIONES UNIDAS, (2019): *Envejecimiento mundial de la población*, ONU.

²³⁰ ADAM P.B., (2016): *Invecchiamento demografico e immigrazione – Il caso del Giappone a confronto con la situazione europea*, ed. Universidad Ca' Foscari, Venezia.

²³¹ GIRÓ MIRANDA J. (2006): "El envejecimiento activo en la sociedad española", en GIRÓ MIRANDA J. (Dir.) VV.AA: *Envejecimiento activo, envejecimiento en positivo*, Ed. Universidad de La Rioja, pp. 15-36.

²³² CHAINOGLU K. (2019): "Human Rights Convention for Older Persons", GU D., DUPRE M. E. (eds) (2019): *Encyclopedia of Gerontology and Population Ageing*, Cham: Springer Nature Switzerland AG.

En las décadas de 1950 y 1960, si un trabajador se jubilaba entre los 55 y los 60 años, a menudo recibía una pensión sólida, con altas tasas de reemplazo, pero en promedio la recibía durante casi veinte años. Al retirarse hoy en las mismas condiciones, lo recibiría en promedio durante treinta años, con treinta o treinta y cinco años de cotizaciones. Está claro que el proceso no puede continuar indefinidamente, y es imposible negar que el proceso ya se encuentra en una etapa avanzada.

Sin embargo, es natural que cualquier medida de este tipo vaya acompañada de un cambio sólido en el mercado de trabajo.

Con respecto al envejecimiento de la sociedad en general, muchos observadores consideraron apropiado, como se debatió ampliamente, adaptar las prestaciones de pensión al aumento de la esperanza de vida de los nuevos pensionistas. Entre otras razones, señalando que la tasa de sustitución tiende a mostrar niveles particularmente bajos y hasta cierto punto insostenibles, siendo preciso una continuación de la vida laboral y contributiva, a fin de llevar las tasas de reemplazo a niveles aceptables²³³.

Aparte de los partidarios de la prestación de pensiones complementarias (un tema que no se debate aquí) el principal camino a seguir parece ciertamente ser el del llamado envejecimiento activo, que parte de la consideración de que no es sólo la vida biológica de las personas la que se está alargando, sino también el período de tiempo en el que el propio individuo es capaz de seguir en el trabajo. Esta extensión es a menudo bienvenida, de hecho, deseada por muchas de las personas que se enfrentan a la elección entre permanecer en el trabajo o continuar hasta que esta elección sea forzada por las leyes vigentes.

²³³ RIVERO, S. C., & AGOIZ, A. B. (2019): "Envejecimiento activo y ciudadanía senior". *Empiria*, n, 43, pp. 59-87. <https://doi.org/10.5944/empiria.43.2019.24299>

La creciente proporción de ciudadanos mayores lleva mucho tiempo buscando un lugar que haga que esta categoría sea productiva para la sociedad, y la sociedad lleva mucho tiempo buscando una manera de utilizar esta fuerza de trabajo que, a la luz de los nuevos desarrollos tecnológicos, podría resultar lejos de ser residual.

Sin embargo, hay que subrayar que, si bien el efecto secundario pueda ser el resultado de una búsqueda de la eficiencia, la motivación de la población de edad avanzada se debe a menudo a factores psicológicos y de relación: la voluntad del grupo de ancianos de no sentirse excluidos o al menos de disfrutar del reconocimiento de sus esfuerzos desde el punto de vista de la participación social.

La Organización Mundial de la Salud definió, en un importante informe de 2002, el concepto de envejecimiento activo. Lo define como el proceso de optimización de oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen²³⁴.

En el sentido dado directamente por la OMS, el envejecimiento activo permite a las personas “realizar su potencial de bienestar físico, social y mental a lo largo de sus vidas y participar en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, al tiempo que les proporciona una protección, seguridad y atención adecuadas cuando necesitan asistencia”.

La palabra “activo”, de hecho, se refiere a la participación continua en los asuntos sociales, económicos, culturales, espirituales y cívicos, no sólo a la capacidad de ser físicamente activo o de participar en la fuerza de trabajo. Lo que la OMS quiere señalar es que incluso las personas que tienen limitaciones físicas como resultado de

²³⁴ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS), (2002): "el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen". Envejecimiento activo: un marco de políticas.

la edad o el estado de salud pueden seguir contribuyendo activamente a sus familias, compañeros, comunidades y naciones²³⁵.

Por lo tanto, el envejecimiento activo tiene como objetivo extender la esperanza de vida saludable y la calidad de vida a todas las personas mayores, incluidas las que son frágiles, discapacitadas y necesitan atención, esbozando, en un marco activo para el envejecimiento, políticas y programas que promuevan la salud mental y las conexiones sociales al mismo nivel que las destinadas a mejorar la salud física.

La definición de este concepto por parte de la OMS y la búsqueda de las políticas resultantes van de la mano con el hecho de que la promoción de la participación de las personas mayores en la sociedad se ha vuelto cada vez más importante en las agendas políticas a nivel europeo y nacional, tanto para responder a las necesidades de lo que se está convirtiendo en el grupo mayoritario de ciudadanos europeos, como para resolver el problema de una distribución más justa de los recursos en el ámbito de la seguridad social.

Con este fin, es interesante observar que el Consejo Europeo de 2012 subrayó firmemente la importancia de la estrategia de “*Age management*”.

Una indicación importante se refiere a la adaptación de las carreras de trabajo y las condiciones de trabajo mismo a las necesidades cambiantes de los trabajadores a lo largo del tiempo, evitando así la jubilación anticipada. Como puede observarse, esta medida correlaciona directamente las demandas de tipo de trabajo con el interés general de los sistemas de seguridad social, con el objetivo de prolongar la vida laboral.

La Comisión Europea²³⁶ también interviene en esta cuestión, recordando que el éxito de las reformas de las pensiones depende en gran medida de las intervenciones

²³⁵ RILEY, M.W., RILEY, J.W. (1994) “Age integration and the lives of older people”, *The Gerontologist*, Vol. 34, n. 1, pp. 110-115.

²³⁶ COMISIÓN EUROPEA (2012): *Adecuación de pensiones en la Unión Europea 2010-2050*, Informe elaborado conjuntamente por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la

para alentar a hombres y mujeres a trabajar más tiempo y que las relaciones laborales pueden promover carreras laborales más largas que respeten la salud de los trabajadores. Así como se pueden tomar medidas positivas sobre la adecuación de las prestaciones de pensión.

Otra indicación importante es perseguir estructuras y servicios de empleo dirigidos a trabajadores maduros: proporcionar servicios de asesoramiento, colocación y apoyo de reingreso específicos por este *target*. Sin embargo, esta recomendación debe considerarse conjuntamente con la recomendación que pedía la creación de mecanismos para la transferencia de experiencias: aprovechar los conocimientos y las aptitudes que poseen los trabajadores maduros a través de prácticas de tutoría y grupos de trabajo mixtos con jóvenes y mayores. Esta doble indicación exige una importante transformación del sistema de renovación generacional entre los trabajadores de edad avanzada y los trabajadores jóvenes con un doble valor: crear un sistema de transferencia de competencias que facilite la integración de los jóvenes en el trabajo, al tiempo que motiva y hace protagonistas de esta transición precisamente a los trabajadores mayores que de otro modo podrían sufrir un sentimiento de exclusión.

Fundamental para las evaluaciones subyacentes al establecimiento de políticas para apoyar el envejecimiento activo es la AAI (*Active Ageing Index*), que es la principal herramienta creada a este respecto.

El índice de envejecimiento activo (AAI) es una herramienta para monitorear los resultados del envejecimiento activo a nivel nacional y para describir el potencial no explotado de la población de edad avanzada para participar activamente en la vida económica y social, dando una medida del papel activo que desempeña este sector de la sociedad.

Comisión Europea y el Comité de Protección Social, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

AAI es una medida compuesta, obtenida mediante la agregación de las puntuaciones obtenidas mediante el análisis de cuatro áreas:

- (a) empleo
- (b) la participación en la empresa
- (c) una vida independiente, saludable y segura
- (d) entorno habilitador.

El índice puede proporcionar datos diferentes cuando se utiliza analizando sus componentes, proporcionando así una medida comparativa, por ejemplo, del empleo de la población de edad avanzada, o analizándola en su conjunto, y así obtener un índice sintético que puede, por ejemplo, ser útil para las comparaciones internacionales.

Cabe señalar que este índice no es una medida del bienestar de la población de edad avanzada. Su participación en la vida laboral, de hecho, puede ser el resultado de un estado de necesidad o de una falta de servicios de atención, más que derivados de la autonomía de los ancianos.

Se ha observado²³⁷ que el análisis de este índice es de particular importancia a nivel regional y municipal, ya que las estrategias y políticas, así como los servicios que acompañan al fenómeno del envejecimiento activo, se relacionan principalmente con el ámbito local, regional y a menudo municipal.

Un paso importante en el camino hacia la consolidación de la idea del envejecimiento activo en la sociedad moderna es la ratificación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (MIPAA) por la Asamblea General

²³⁷ KARPINSKA K., PEARL DYKSTRA P., (2014): "The Active Ageing Index and its extension to the regional level - Synthesis Report" en *Social Protection and Social Inclusion*, Poland, 15-16 October 2014 Ed. European Commission - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion file:///C:/Users/Utente/Downloads/PL-2014_synthesis%20report_EN.pdf

de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)²³⁸ y la adopción por la propia Asamblea de la hoja de ruta para su aplicación²³⁹.

A partir de esto, el envejecimiento dejará de ser un problema que debe abordarse de forma aislada según la resolución de las Naciones Unidas, que señala que es el momento en que, a nivel mundial, está claro que la transformación demográfica caracterizada por el envejecimiento de la población, que se está produciendo gradualmente en todo el mundo, afecta inevitablemente a todos los aspectos de la vida individual y social, tanto a nivel nacional como internacional.

En 2014, el establecimiento por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (*UN Human Rights Council*, 2013) del Experto Independiente en tema de derechos humanos por parte de los ancianos (*Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons*) ha añadido otro elemento destinado a alimentar el debate en curso. La tarea del Experto Independiente es, de hecho, explorar las consecuencias en los derechos humanos del proceso de implementación del MIPAA.

MIPAA es una herramienta clave en este campo; la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró que el MIPAA "sigue siendo el único instrumento internacional dedicado exclusivamente a las personas mayores y que las medidas para alcanzar sus objetivos deben reforzarse a fin de mejorar su impacto positivo en la promoción y protección de los derechos humanos y la dignidad de las personas mayores"²⁴⁰.

Cabe destacar que el MIPAA, que no es jurídicamente vinculante y no es un instrumento para los derechos humanos en sí mismo, contiene varios compromisos en relación con la lucha por los derechos humanos. El instrumento específico pretende transmitir el mensaje de que todas las personas deben disfrutar de sus

²³⁸ Resolución 57/167; Un, 2002.

²³⁹ Resolución 58/134; Un, 2004.

²⁴⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas 2016b, párrafo 4.

libertades y derechos humanos, así como de su derecho al desarrollo, y deben "ser capaces de envejecer con confianza y dignidad y de seguir participando en sus sociedades como ciudadanos con plenos derechos"²⁴¹.

¿Quién es el protagonista del envejecimiento activo en los próximos años?

Un interesante estudio²⁴² del IRES²⁴³, realizado sobre una gran muestra de más de mil personas de entre 50 y 60 años que trabajan o se han jubilado recientemente, nos da una imagen diversificada de los empleados y pensionistas en sus cincuenta años, pero caracterizado principalmente por temas todavía sólidamente integrados tanto en el ámbito exterior del empleo y las actividades como en el ámbito privado de las relaciones familiares y personales.

Para la mayoría de ellos, el trabajo es una necesidad, pero también es una fuente de satisfacción para muchos y muchas: de los empleados, alrededor de uno de cada tres dicen que están "muy satisfechos" con el trabajo actual, aproximadamente el doble de los que dicen que están "poco o no están satisfechos en absoluto" (17%).

Además, una gran proporción de los que tienen cincuenta años admiten que se enfrentarían voluntariamente a una extensión de la vida laboral; e identifican como condiciones que podrían favorecer esta elección precisamente las identificadas principalmente por OMS y la Unión Europea para potenciar el envejecimiento activo: que el trabajo les da satisfacción y hacer el mejor uso de sus habilidades, que reciben una remuneración adecuada que opera en un entorno agradable, que son respetados

²⁴¹ Asamblea General de las Naciones Unidas 2016a, párrafo 96.

²⁴² ABBURRÁ L., DONATI E. (2007): *I nuovi cinquantenni fra occupazione e attività - Transizioni nel corso della vita adulta: comportamenti individuali e gestioni aziendali*, ed. Quaderni di Ricerca, IRES Piemonte
https://www.byterfly.eu/islandora/object/librib:349070/datastream/PDF/content/librib_349070.pdf

²⁴³ L'IRES, Istituto di Studi e Ricerche Economiche e Sociali, fundada por CGIL, que es el mayor sindicato italiano.

por los más jóvenes, que se les facilita mediante una mayor compatibilidad de los horarios con sus otras responsabilidades y compromisos personales.

CAPÍTULO III
LA SOSTENIBILIDAD EN EL SISTEMA DE JUBILACIÓN
ESPAÑOL

I. EL PACTO DE TOLEDO COMO PUNTO DE PARTIDA DEL CAMINO HACIA LA SOSTENIBILIDAD

1. Breve semblanza sobre los antecedentes normativos hasta el Pacto de Toledo

Después de la introducción en 1900 del seguro obligatorio para accidentes de trabajo y la creación por medio de la misma ley de fondos de jubilación e invalidez para empleados públicos, el Real Decreto de 11 de marzo de 1919 incorporó al ordenamiento jurídico español el Retiro Obrero Obligatorio para los trabajadores del sector privado. Los beneficios correspondían a un sistema de capitalización, pero sin una cuenta personal individual, y dependían de la edad del individuo y el momento en que se hubiera empezado a cotizar. Las contribuciones estaban a cargo de empleador y empleado²⁴⁴.

En 1926 nació el sistema universal para empleados públicos (Régimen de Clase Pasiva) que proporcionaba una pensión mínima y la posibilidad de percibir una integración mediante una contribución adicional²⁴⁵.

El régimen de Franco modificó la situación reemplazando el Retiro Obrero por el Seguro de Vejez y modificando el esquema de financiación: desde un sistema de capitalización (formal y no sustancial) a un sistema de reparto²⁴⁶. Además, nacieron

²⁴⁴ Para mayor abundamiento, *vid.* HERMIDA REVILLAS, C. (1980): “El retiro Obrero obligatorio en España: génesis y desarrollo (1917-1931)”, *Estudios de historia social*, n. 14, pp. 7-57.

²⁴⁵ Para mayor abundamiento, *vid.* BLASCO LAHOZ, J. F. (2006): *El régimen de clases pasivas del Estado*, Bomarzo.

²⁴⁶ Para mayor abundamiento, *vid.* CEINOS SUÁREZ, A. (2009): “Seguro obligatorio de vejez e invalidez” en GARCÍA MURCIA, J. (dir.): *Legislación histórica de previsión social*, Aranzadi, pp. 219-233.

los Regímenes Especiales (de específicas categorías) y fondos complementarios (como las Mutualidades y Montepíos de pensiones)²⁴⁷.

Poco después, en el 1948, hubo una racionalización del sistema que estableció un tratamiento común a todos los trabajadores con un salario inferior a una cuota y uniformó la contribución. Estos dos pilares (Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez y el sistema de Clase Pasiva) permanecieron inalterados hasta las reformas de los sesenta.

La reforma del 1963 supuso la creación de un gran número de Regímenes Especiales creando distintos tratamientos y privilegios por sectores y categorías en relación con su poder de presión y su influencia política. Esta ley definió las bases de cotización para cada grupo profesional y sector de actividad que, en definitiva, no estaban relacionadas con los salarios, problema que se trató de solucionar en 1972.

En esta fecha, con la Ley 24/1972 y, sobre todo, con la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, se modificaron los criterios de contribuciones dividiendo en dos la base de cotización: una parte, la base tarifada según la categoría profesional, con tasa de cotización alta, y otra, la base complementaria, con tasa de cotización más baja, que tenía la finalidad de reducir la distancia entre bases de cotización y salarios reales.

En 1978, con el Real Decreto-ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, se realizó un primer intento de armonización reduciendo las diferencias de trato entre grupos de trabajadores, unificando la cotización por bases (tarifadas y complementaria) con una tasa común del 34,3%, por eso, desde el 1979 se suprimen las bases tarifadas y complementaria,

²⁴⁷ Para mayor abundamiento, *vid.* MIRANDA BOTO, J. M.: “Mutualidades y montepíos en la historia de la previsión social” en GARCÍA MURCIA, J. (dir.): *Legislación histórica de previsión social*, Aranzadi, pp. 163-181.

aplicando dicha tasa sobre toda la retribución del empleado²⁴⁸. Este mismo decreto encomendó la administración de todo el sistema al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

En 1985, con la 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, se introdujeron otros cambios importantes: el incremento del número de años tenidos en cuenta para el cálculo de la pensión pasó de 2 a 8; y el período mínimo de cotización para acceder a la pensión contributiva se amplió a 15 años desde los 10 de antes. Estas y otras medidas contribuyeron a bajar la tasa de sustitución del salario, iniciándose un ciclo, aún vigente, en el que se ha ido acentuando la contributividad²⁴⁹. Además, la misma ley redujo ulteriormente el número de Regímenes Especiales por integración al Sistema General o por combinaciones entre ellos.

Y finalmente, en 1990, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, establece las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social para personas de edad avanzada o invalidas en familias con ingresos por debajo de un importe establecido por ley. La financiación de estas pensiones está a cargo de la fiscalidad general²⁵⁰.

²⁴⁸ Sobre este tema, *vid.* LASERNA PEREA, F. A. (1984): “Análisis de la evolución desde un sistema de bases tarifadas a otro de bases salariales en la cotización a la Seguridad Social Española”, *Revista de Seguridad Social*, n. 22, 1984, pp. 75-82.

²⁴⁹ APARICIO TOVAR, J. (2015): “La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del sistema de la Seguridad Social”, *Cuadernos de relaciones laborales*, Vol. 33, n. 2, (Ejemplar dedicado a: Las pensiones de jubilación: una perspectiva alternativa), pp. 298.

²⁵⁰ ALMENDROS GONZÁLEZ, M. A. et. al. (2008): “La pensión de jubilación en su modalidad no contributiva” en VV.AA.: *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras: homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, Comares, pp. 675-693.

2. El Pacto de Toledo de 1995

Fundamental en la evolución del sistema de protección social español es la aprobación del Pacto de Toledo en junio de 1995 por el Congreso de los Diputados²⁵¹, documento que se refería a “*análisis de los problemas estructurales del sistema de seguridad social y de las principales reformas que deberán acometerse*”.

El documento describe cuáles son los factores futuros que podrían afectar a dicho sistema y aporta una serie de quince recomendaciones:

1. Separación y clarificación de las fuentes de financiación
2. Constitución de reservas
3. Mejoras de las bases
4. Financiación de los regímenes especiales
5. Mejora de los mecanismos de recaudación
6. Simplificación e integración de régimen especiales
7. Integración de la gestión
8. Evolución de las cotizaciones
9. Equidad y contributividad del sistema
10. Edad de jubilación
11. Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones
12. Reforzamiento del principio de solidaridad
13. Mejora de la gestión
14. Sistema complementario

²⁵¹ El pacto de Toledo será renovado en 2003, cuando se ratificaron las recomendaciones originales y se añadieron cinco adicionales, El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 25 de enero de 2011, ha aprobado un nuevo Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo.

15. Análisis y seguimiento de la evolución del sistema

Estas recomendaciones definen una verdadera hoja de ruta que debe ser la base para futuras reformas del sistema. El alcance y la importancia de las recomendaciones individuales se especifican en detalle a continuación.

Recomendación 1: Separación y clarificación de las fuentes de financiación

La financiación de las prestaciones contributivas deberá estar vinculada a las cotizaciones sociales de los trabajadores y de los empleadores, mientras que la financiación de prestaciones no contributivas y universales, como los servicios sociales y sanitarios, debe provenir de la fiscalidad general.

El gobierno tendrá que tomar todas las medidas necesarias para hacer que la separación de las fuentes de financiación sea progresivamente efectiva de acuerdo con la naturaleza de la protección, hasta que se complete lo antes posible. Esta separación entre el modelo contributivo y el no contributivo debe estar respaldada por la suficiencia de las dos fuentes de financiación:

de acuerdo con el esquema descrito en el Pacto, debe garantizarse el equilibrio futuro entre las prestaciones contributivas y las contribuciones a la seguridad social del mundo del trabajo;

del mismo modo, debe haber tal equilibrio en el presupuesto estatal, de modo que no presente un desequilibrio entre las prestaciones no contributivas y la disponibilidad presupuestaria, tanto en lo que respecta a las prestaciones sanitarias como sociales en general.

El enfoque general también tendrá que financiar todas aquellas facilidades, bonificaciones o concesiones relativas a contratos para grupos con especiales dificultades para encontrar empleo, así como todas aquellas medidas que, habida cuenta de la edad ordinaria de jubilación o el apoyo a los sectores productivos, podrían dar lugar a distorsiones en el equilibrio normal del sistema. Se considera posible que,

si se necesitan medidas sobre el sistema tributario, se tomen medidas sobre aquellas cifras que tengan el menor impacto posible en la capacidad competitiva y generadora de empleo de la economía.

Recomendación 2: Constitución de reservas

Es esencial que el presupuesto entre las contribuciones y las cotizaciones a la seguridad social logre un equilibrio presupuestario sustancial. Se considera apropiado que el sistema de pensiones permita la creación de reservas que mitiguen los efectos de los ciclos económicos. Por consiguiente, cuando proceda, los excedentes que puedan existir durante años presupuestarios particularmente positivos deben utilizarse para establecer, con bonos gubernamentales adquiridos en los mercados oficiales, fondos de seguridad que permitan la compensación en momentos de ciclo económico desfavorecido, evitando tener que actuar sobre el tipo de cotización;

Como se menciona a continuación, esta recomendación será transpuesta por la Ley 28/2003 que introduce el reglamento y la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Recomendación 3: Mejoras de las bases

Debe lograrse una uniformidad sustancial de las bases de cotización en todos los grupos con salarios reales, de modo que se pueda alcanzar gradualmente un límite único de cotización para todas las categorías de mano de obra, que será el límite máximo de seguro del sistema de protección pública.

Recomendación 4: Financiación de los regímenes especiales

En las diferentes situaciones de seguro, debe proporcionarse el máximo equilibrio entre las contribuciones reales y los niveles de beneficios proporcionados.

Recomendación 5: Mejora de los mecanismos de recaudación

Se introduce el incentivo para continuar estos esfuerzos para mejorar los mecanismos de recaudación de contribuciones a fin de limitar en la medida de lo posible, si no eliminar, la influencia penal de la evasión fiscal y el fraude en general. Debe fomentarse el trabajo regular en la medida de lo posible estableciendo una lucha eficaz contra la economía sumergida, con el objetivo de perseguir la salida del empleo oculto existente y para que pueda ese mismo contribuir legalmente a la formación de la riqueza nacional.

Recomendación 6: Simplificación e integración de regímenes especiales

Se recomienda continuar con el proceso de reducción y fusión de los diferentes sistemas de pensiones, un proceso que no sólo conduciría a una simplificación del sistema, reduciendo gradualmente el número de regímenes actualmente en vigor, sino sobre todo logrando la homogeneización completa del sistema público de pensiones, con el fin de implicar a todos los trabajadores, empleados y autónomos de manera uniforme a medio o largo plazo. No obstante, deben tenerse en cuenta las características específicas y objetivas de los grupos de los sectores de la pesca marítima y la minería del carbón, así como de los posibles trabajadores del sector.

El objetivo final de esta recomendación es superar los problemas que la experiencia ha demostrado: que hay algunas disfunciones en cada uno de los regímenes especiales que se desvían de los fines para los que fueron creados.

Recomendación 7: Integración de la gestión

Reafirmar la eficacia de gestión del sistema a través de una mayor integración orgánica de las funciones de afiliación, recaudación y gestión de beneficios, de modo que esto permita seguir avanzando en este ámbito.

Recomendación 8: Evolución de las cotizaciones

Esta recomendación incorpora las recomendaciones del Libro Blanco de Delors sobre la reducción de las cotizaciones a la seguridad social como elemento del

dinamismo del empleo. No obstante, se considera importante que la aplicación de estas recomendaciones exija que esté condicionada a mantener el equilibrio financiero del sistema contributivo y que no se cree el equilibrio de las cuentas públicas.

Recomendación 9: Equidad y contributividad del sistema

Esta recomendación pone especial énfasis en el criterio de solidaridad para que los beneficios sean más proporcionales al esfuerzo de contribución realizado y se eviten situaciones de iniquidad en su reconocimiento. Por lo tanto, es necesario que los métodos de cálculo de las pensiones contributivas permitan en el futuro la proporcionalidad entre el esfuerzo de contribución y las prestaciones proporcionadas. Sin embargo, se considera importante establecer un límite máximo de las prestaciones en el sistema público de seguridad social en el marco general de proporcionalidad y solidaridad.

Recomendación 10: Edad de jubilación

La edad de jubilación debe ser flexible y cumplir con los requisitos de gradualidad y progresividad. Del mismo modo, el acceso a la pensión de vejez no debe impedir una presencia social activa del pensionista. En este sentido, y sin perjuicio de la retención de la edad ordinaria de jubilación a los 65 años, sería muy recomendable, en términos financieros y sociales, facilitar la libre prolongación voluntaria de la vida laboral de quienes así lo deseen. A tal efecto, cabe regular la exoneración total parcial, en función de la jornada, de la obligación de cotizar en aquellos supuestos en el que el trabajador opte por permanecer en activo con suspensión proporcional del percibo de la pensión. De igual modo, se mantendrán los sistemas de jubilación anticipada ligados a los contratos de relevo y de sustitución ya previstos en la legislación vigente.

Recomendación 11: Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones

Se considera oportuno garantizar que el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones debe lograrse mediante la revalorización automática de las pensiones,

en función de la evolución del índice de precios al consumo y mediante fórmulas estables de contenidos similares a las aplicadas en el año en que se elaboren estas recomendaciones.

Recomendación 12: Reforzamiento del principio de solidaridad

Fortalecer el principio de solidaridad y la garantía de suficiencia, en la medida permitida por la situación financiera, adoptando medidas tales como: elevar la edad máxima de residencia en el sentido de las pensiones de los huérfanos; o la mejora de las pensiones de los supervivientes en caso de ingresos más bajos. Se propone regular las responsabilidades de desempeño, adaptadas a la realidad actual y a las características del actual modelo de seguridad social.

Recomendación 13: Mejora de la gestión

La necesidad de adoptar medidas para mejorar la gestión de las prestaciones de invalidez temporal es evidente para frenar situaciones de ilegalidad y fraude dentro del sistema público en el acceso a prestaciones y mantenimiento de las necesidades.

Estas medidas incluirán el establecimiento de plazos para los controles y recursos necesarios y el seguimiento generalizado de esta discapacidad, profundizando la corresponsabilidad en la gestión y la participación social, con miras a supervisar estas prestaciones en las cantidades y el derecho a las mismas.

Recomendación 14: Sistema complementario

El sistema público de seguridad social puede complementarse voluntariamente con sistemas individuales y colectivos de ahorro y protección social fuera de la seguridad social, cuyo único objetivo es mejorar el nivel de prestaciones que ofrece la seguridad social pública.

Por ello, se recomienda dar impulso a la creación y gestión de la Seguridad Social complementaria, para fortalecerla como elemento de consolidación del modelo de protección social contemplado en el artículo 41 de la Constitución.

También tiene como objetivo actualizar y mejorar los incentivos fiscales existentes para promover este sistema complementario, con especial atención a los sistemas colectivos. La legislación debería dar un impulso particular a estos sistemas, teniendo en cuenta que estos mecanismos son una importante fuente de ahorro a largo plazo, tanto individual como colectivo.

Recomendación 15: Análisis y seguimiento de la evolución del sistema

Las previsiones actuales podrían cambiar significativamente en las próximas décadas. Por lo tanto, es de sumo interés que los instrumentos, tanto del Gobierno como del Parlamento, se utilicen para supervisar y evaluar periódicamente la evolución de las cantidades implicadas en el equilibrio financiero del sistema para poder operar con las intervenciones necesarias en cualquier eventualidad.

Esta información será transferida a los agentes sociales. Se propone que el Congreso de los Diputados cree una ponencia quinquenal que dé cuenta del presente y futuro del sistema de seguridad social como garantía de su continuidad.

Se prestará especial atención al impacto que las reformas normativas laborales tendrán en la financiación de la seguridad social y su sistema de prestaciones.

3. Consecuencias del Pacto de Toledo de 1995 en el sistema regulador de la Seguridad Social

En un momento de crispación política y bajo una desalentadora visión del futuro de las pensiones, el logro del denominado Pacto de Toledo fue doble: por lograr el consenso de todas las fuerzas políticas para preservar el sistema y por el hecho de que esas medidas de ajuste acordadas tuvieran como base el mantenimiento de las

características básicas del sistema de Seguridad Social: público, solidario y redistributivo.

El Pacto de Toledo fue el fruto del consenso entre todas las fuerzas políticas y su objetivo principal era asegurar la viabilidad financiera del modelo de Seguridad Social, que contribuye a evitar situaciones de necesidad y marginación en la sociedad. Estas recomendaciones serán las líneas estratégicas para todas las reformas futuras del sistema de Seguridad Social.

Como consecuencia del Pacto de Toledo se aprueba la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, en desarrollo de parte de las recomendaciones contenidas en el mismo²⁵². Desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema, dicha reforma supone la aprobación de cambios en las normas de cálculo de la base reguladora, ampliando con gradualidad el número de años cotizados a tener en cuenta en este cálculo hasta llegar a 15 años. Entre los objetivos de esta ley, destaca la definitiva separación financiera entre pensión contributiva (financiada con la cotización de los afiliados y de los empresarios) y pensión no contributiva (a cargo de la fiscalidad general), así como el objetivo de mejorar el sistema de cotización, homogeneizando la cotización entre diferentes categorías y la revalorización automática de las prestaciones respecto a la tasa de inflación²⁵³.

Esta misma reforma se plantea reducir el número de regímenes especiales, objetivo que será llevado a cabo en los años siguientes, aunque de manera incompleta. Además, se establece el régimen de revalorización anual automática de las pensiones

²⁵² Vid. BLASCO LAHOZ, J. F. (1997): *La reforma de la seguridad social: el pacto de Toledo y su desarrollo*, Tirant lo Blanch.

²⁵³ Vid. DESDENTADO BONETE, A. (1998): “La reforma de las pensiones de la Seguridad Social en 1997: un panorama general”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, n. 2, (Ejemplar dedicado a: Las reformas laboral y de la seguridad social de 1997 / Antonio Martín Valverde (dir.)), pp. 167-218.

en función del IPC y se incluye la previsión de un fondo de reserva con cargo a los excedentes de cotizaciones sociales del que se hablará más adelante.

Unos años después, el 9 de abril de 2001, el Gobierno, la Confederación de Comisiones Obreras, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa firmaron un Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, lo que supuso un hito histórico al suscribirse por primera vez con las organizaciones empresariales un acuerdo en defensa del sistema público de pensiones español.

A consecuencia del mismo se concretó la posterior Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, por la que, entre otras modificaciones, se incentiva la jubilación más allá de los 65 años y se permite la jubilación anticipada, a partir de los sesenta y un años, a los trabajadores afiliados a la Seguridad Social con posterioridad a 1 de enero de 1967²⁵⁴.

A través de esta Ley, se sigue potenciando la permanencia en la vida laboral activa bajo la voluntariedad del trabajador. Para ello se aportan una serie de medidas que actúan sobre la jubilación parcial, las bonificaciones para trabajadores de edad avanzada y se introduce la que será la medida más importante de la reforma de 2002: la “Jubilación flexible”²⁵⁵.

²⁵⁴ Sobre este tipo de jubilación *vid.* ALZAGA RUIZ, I. (2013): “Capítulo VII. La jubilación anticipada de los mutualistas y de los trabajadores mayores de 61 años” en VV.AA.: *Público y privado en el Sistema de Seguridad Social*, Laborum, pp. 151-159.

²⁵⁵ Sobre la misma, son de gran interés los comentarios de SÁNCHEZ ROMERO, M. (2002): “Cuantificación de los efectos de la jubilación gradual y flexible”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Nº Extra 1, (Ejemplar dedicado a: Jubilación flexible), pp. 191-220; PANIZO ROBLES, J. A. (2002): “Las modificaciones en la regulación de la pensión de Seguridad Social por jubilación (los nuevos mecanismos de la jubilación gradual y flexible)”, *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, n. 237, pp. 61-110; y MARTÍNEZ LUCAS, J. A. (2002): “El nuevo sistema de jubilación gradual y flexible”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, n. 2, pp. 1735-1737.

Concretamente, la jubilación flexible permite la posibilidad de acceder a la jubilación antes de los 65 años aplicando coeficientes reductores sobre la cuantía de la pensión y también permite retrasarla más allá de los 65 años beneficiándose de incentivos que influyen positivamente en la cuantía de la pensión misma. A los trabajadores que se veían obligados a adelantar su salida del mercado laboral antes de la edad legal de jubilación²⁵⁶ la pensión se reducía mediante la aplicación de coeficientes reductores anual entre el 8% (en el caso de treinta años completos de cotización acreditados) y el 6% (con cuarenta o más años completos de cotización acreditados). Para los que retrasaban la fecha de jubilación más allá de los 65, entre otras medidas se introducía la posibilidad de que el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de jubilación pueda superar el 100%, respecto de aquellos trabajadores que permanezcan en activo con más de 65 años y acreditan un mínimo de 35 años cotizados.

El 2 de junio de 2006 tomando como base las nuevas recomendaciones consecuentes a la renovación del Pacto de Toledo, se suscribió el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social que contó con el apoyo de todos los agentes sociales, incluidas las organizaciones empresariales, base, esta vez, de la ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social²⁵⁷.

Entre las principales novedades, relacionadas con la sostenibilidad económica del sistema de jubilación español, deben reseñarse la introducción de medidas para incrementar la correlación entre cotizaciones y prestaciones, así, por ejemplo, para

²⁵⁶ Entre los requisitos había la involuntariedad en el cese e inscripción como desempleado al menos por seis meses.

²⁵⁷ Para mayor abundamiento sobre la reforma de la pensión de jubilación en la Ley 40/2007 *vid.* CAVAS MARTÍNEZ, F y FERNÁNDEZ ORRICO, F. J. (2007): “La jubilación” en RODRÍGUEZ INIESTA, G. y CAVAS MARTÍNEZ, F. (dir.) VV. AA.: *La reforma de la Seguridad Social de 2007: Análisis de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*, Laborum, pp. 93-161 y LÓPEZ GANDÍA, J. (2007): “La reforma de la jubilación en la ley de medidas de Seguridad Social de 2007”, *Revista de derecho social*, n. 38, pp. 214-224.

acreditar el período mínimo de cotización se computarán los días efectivos de cotización y no los correspondientes a las pagas extraordinarias.

La misma ley, mejora los coeficientes reductores a los que pueden acceder los trabajadores que adelantan, involuntariamente, su salida del mercado laboral antes de la edad legal de jubilación. Y para los que siguen trabajando después del cumplimiento de los 65 años, sigue vigente lo dispuesto en la precedente reforma; pero, si se acreditan 40 años, o más, efectivos de cotización el beneficiario contará con un coeficiente bonificador del 3%.

Se reforma también el acceso a la jubilación parcial: se introduce la edad mínima de 61 años, una antigüedad mínima en la empresa de 6 años, y un período mínimo de cotización de 30 años.

Tras la firma del denominado como “gran acuerdo social tras la crisis”, el Acuerdo Social y Económico (ASE), para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones, firmado el 2 de febrero de 2011²⁵⁸, se publica la última reforma que incorpora a la normativa española grandes cambios en materia de sostenibilidad económica de la pensión de jubilación: la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social²⁵⁹, vigente desde el 1 de enero de 2013. La especial situación económica y demográfica del país lleva a la necesidad de modificar el sistema en relación con sus parámetros fundamentales con respecto a los requisitos y cálculo de las prestaciones²⁶⁰.

²⁵⁸ Cfr. MONEREO PÉREZ, J. L. (2011): “La reforma concertada de las pensiones: el Acuerdo Social y Económico de 2011 y su desarrollo legislativo”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 25.

²⁵⁹ Sobre los mismos *vid.* FERNÁNDEZ ORRICO, F. J. (2016): “Medidas específicas incorporadas a la pensión de jubilación desde 2011, como parrilla de salida para una reforma necesaria”, *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, n. 9, 2016, pp. 41-72.

²⁶⁰ Esta reforma fue considerada una de las más ambiciosas de los últimos veinte años, véase ALDA, M., MARCO, I., & MARZO, A. (2018): “La reforma del sistema público de pensiones español: El factor de sostenibilidad”. *Revista Finanzas y Política Económica*, Vol. 10, n. 1, pp. 45-63, p. 48. Para mayor abundamiento sobre la reforma *vid.* entre otros, MONEREO PÉREZ, J. L. (2012): “La

Como explica claramente el preámbulo a la misma ley, como consecuencia de la nueva dinámica demográfica que lleva a una situación de insostenibilidad financiera del sistema, sobre todo en su componente de jubilación, dada la fuerte tendencia a tener pocos años de cotización de los nuevos contingentes que llegan a la edad de jubilación, la necesidad de intervención no era prorrogable²⁶¹.

La reforma del 2011 introduce, en el artículo 8, un mecanismo de revisión de los parámetros llamado factor de sostenibilidad²⁶². Se trataba, como en muchas legislaciones europeas, de incorporar al sistema una ley con la previsión de su actualización, para el caso de que las condiciones vayan a variar. Lo que se iba a revisar era, como la misma ley señala genéricamente “los parámetros fundamentales”. La revisión tendrá un ritmo quinquenal y se aplicará después de 2027²⁶³.

reforma de la jubilación”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 29-30, Ejemplar dedicado a: NÚMERO EXTRAORDINARIO, MONOGRÁFICO SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL POR LA LEY 27/2011, DE 1 DE AGOSTO), TOSCANI GIMÉNEZ, D. (2011): “La reforma de la jubilación a edad ordinaria por la Ley 27/2011”, *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, Vol. 4, n. 7 (Nov.), pp. 149-175 y TORTUERO PLAZA, J. L. (2012): *La reforma de la jubilación(marco de referencia y Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social)*, Aranzadi.

²⁶¹ LÓPEZ CUMBRE, L. (2012): “La reforma de la seguridad social de 2011: exigida por los mercados, necesaria para el Estado”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 29-30, (Ejemplar dedicado a: NÚMERO EXTRAORDINARIO, MONOGRÁFICO SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL POR LA LEY 27/2011, DE 1 DE AGOSTO).

²⁶² Con el objetivo de mantener la proporcionalidad entre las contribuciones al sistema y las prestaciones esperadas del mismo y garantizar su sostenibilidad, a partir de 2027 los parámetros fundamentales del sistema se revisarán por las diferencias entre la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de la población en el año en que se efectúe la revisión y la esperanza de vida a los 67 años en 2027. Dichas revisiones se efectuarán cada 5 años, utilizando a este fin las previsiones realizadas por los organismos oficiales competentes.

²⁶³ Sobre la introducción del factor de sostenibilidad, *Vid.* PÉREZ ALONSO, M. A. (2016): “El factor de sostenibilidad en España”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, Vol. 6, n. 2, pp. 145-174; MALDONADO MOLINA, J. A. (2018): “El factor de sostenibilidad en Europa y España”, *Revista Internacional de la Protección Social*, Vol. 3, n. 1, pp. 110-134 y RAMOS QUINTANA M. I.: (2014): “El factor de sostenibilidad del sistema de pensiones en España: análisis crítico”, *Anales de la Facultad de Derecho*, n. 31, pp. 9-28.

Este factor fue finalmente introducido, en su formulación algebraica, por la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. Se trata de un parámetro adicional a los que se utilizan en el cálculo de la pensión inicial de jubilación, cuyo objetivo es hacer que el importe medio de las pensiones sea coherente con los gastos²⁶⁴. Este instrumento estadístico-demográfico se va a analizar en el epígrafe dedicado al mismo.

II. HERRAMIENTAS PARA LOGRAR LA SOSTENIBILIDAD EN LA LEGISLACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL POSTERIOR AL PACTO DE TOLEDO

1. Introducción

En el capítulo II se han señalado las dificultades a las que se enfrentan todos los sistemas de pensiones modernos, tanto demográfica como económicamente. Como hemos visto, el sistema español, así como el sistema italiano, se enfrentan a situaciones similares: desde la baja tasa de natalidad hasta el envejecimiento de la población, los cambios en el mercado laboral y en la sociedad en general²⁶⁵.

El sistema de pensiones español se ha desarrollado y está desarrollando métodos para modernizar su sistema de pensiones y adaptarlo a la situación general, con el objetivo de hacer efectivo el sistema en los años venideros. Hemos reunido en cuatro apartados los principales métodos puestos en marcha por el sistema.

Vamos a considerar cuatro herramientas:

²⁶⁴ Cfr. CALVO VÉRGEZ, J. (2019): “El índice de revalorización y el factor de sostenibilidad en el sistema de pensiones español”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 8.

²⁶⁵ DEVESA, E. (2011): “La mejora de la equidad actuarial y la sostenibilidad del sistema contributivo de pensiones de jubilación de la seguridad social”, *Revista Seguridad Social Activa*. Editor: Seguridad Social. pp. 1-2 y DEVESA, E. Y DEVESA, M. (2008): “Desequilibrio financiero-actuarial en el sistema de pensiones de jubilación del Régimen General”, *Revista de Economía Aplicada*, Vol. XVI, n. 46, pp. 85-117.

1. El Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
2. La reforma de 2011 con el cambio en los parámetros de jubilación.
3. El Factor de Sostenibilidad.
4. El Índice de Revalorización de las Pensiones.

Y aunque no puede considerarse un verdadero instrumento de sostenibilidad, las recomendaciones resultantes del Informe de Evaluación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Acuerdo del Pacto de Toledo aprobado en noviembre de 2020 introducen una serie de elementos de considerable importancia y novedad respecto a las perspectivas de futuras reformas.

Todos estos elementos se analizarán en los próximos epígrafes, pese a que 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 derogado el factor de sostenibilidad y reformado la forma de calcular la revalorización de las pensiones.

2. Fondo de Reserva de la Seguridad Social

2.1 Introducción

El Fondo de Reserva de la Seguridad Social supone la materialización de algunos de los dictados del informe de la Ponencia que el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el 6 de abril de 1995, conocida como “Pacto de Toledo”, cuyo apartado IX se ocupó de varios aspectos de las Seguridad Social, incluida la creación de reservas que podrían mitigar cualquier efecto negativo del ciclo económico. Su

disciplina está regulada en los artículos 117 a 127 de la Ley General de la Seguridad, en la sección 4ª del capítulo VII del título I²⁶⁶.

El Fondo de Reserva, recientemente reformado por el 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, se financia con las contribuciones que la propia Seguridad Social hace utilizando, según lo establecido por el art. 118 LGSS, el excedente de entradas de ingresos que financian las prestaciones contributivas y demás gastos necesarios para su gestión de acuerdo con la consignación presupuestaria de cada ejercicio, así como, con el excedente que resulte tras dotar la Reserva de Estabilización de Contingencias Comunes de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social según lo dispuesto en el artículo 96.3 LGSS, el importe correspondiente al porcentaje del excedente resultante de la gestión de las contingencias profesionales referido en el art. 96.1.d) LGSS²⁶⁷ y los ingresos adquiridos a través de la cotización finalista establecida en el art. 127 bis. 1 LGSS²⁶⁸.

El superávit del balance de las entidades gestoras, a efectos del Fondo de Reserva, se calcula (art. 119 LGSS) como la diferencia entre los derechos netos reconocidos (prestaciones) y las obligaciones netas reconocidas por operaciones no financieras (cotización), considerando únicamente las prestaciones de carácter contributivo, excluyendo las gestionadas por las mutuas colaboradoras con la

²⁶⁶ Vid. LÓPEZ GANDÍA, J. (2008): "El fondo de reserva de la Seguridad Social", *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n. 94, (Ejemplar dedicado a: Monográfico sobre reformas en materia de Seguridad Social: "In memoriam" Juan Rivero Lamas), pp. 179-202.

²⁶⁷ En vigor desde el 1 de enero de 2023 conforme a la disposición final 25.7 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre.

²⁶⁸ Se trata de un nuevo concepto de cotización finalista para nutrir el Fondo de Reserva, que no será computable a efectos de prestaciones y ha sido incorporado por el RD-Ley 2/2023, que será abordado en el epígrafe dedicado a esta última reforma y que conforme a su Disposición final décima tendrá efectos desde el 1 de enero de 2023.

Seguridad Social (que tienen un régimen diverso al de reparto) y el importe líquido recaudado en concepto de cotización finalista conforme al art. 118.4 LGSS.

Las asignaciones al Fondo de Reserva con cargo a este superávit serán acordadas por el Consejo de Ministros al menos una vez por ejercicio, a propuesta de los Ministerios de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de Asuntos Económicos y Transformación Digital y de Hacienda y Función Pública. La legislación estipula que el acuerdo sobre dotaciones dependerá de las condiciones económicas del sistema de Seguridad Social.

El art. 117 LGSS limita la formación de la reserva al área contributiva y asigna a la Tesorería General de la Seguridad Social la custodia del Fondo²⁶⁹.

El art. 119 LGSS introduce, entre otras cosas, un principio, se podría decir, de no automaticidad de la asignación, introduciendo una corrección “con arreglo a criterios de máxima prudencia” reiterado en el art. 120 LGSS donde se observa que la aportación se realiza “siempre que las posibilidades económicas y la situación financiera del sistema lo permitan”.

Los artículos 122 y siguientes de la LGSS aclaran los principales aspectos de la gestión de las reservas²⁷⁰. Importante, más allá del propósito y el destino del Fondo, es la gestión financiera del Fondo, dado que, particularmente en la década entre 2006 y 2016, el Fondo incorporó al patrimonio de la Seguridad Social sumas bastantes considerables²⁷¹. En particular, el artículo 122 LGSS describe las categorías de inversión que pueden realizarse como, por ejemplo, que la cartera esté compuesta por valores emitidos por entidades jurídicas públicas²⁷², una composición que se ilustra,

²⁶⁹ Art. 74 LGSS.

²⁷⁰ Imprescindible para conocer el funcionamiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social es la consulta de AIBAR BERNARD, J. (2017): “La gestión administrativa y financiera del Fondo de Reserva de la Seguridad Social”, *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, n. 11, pp. 83-114.

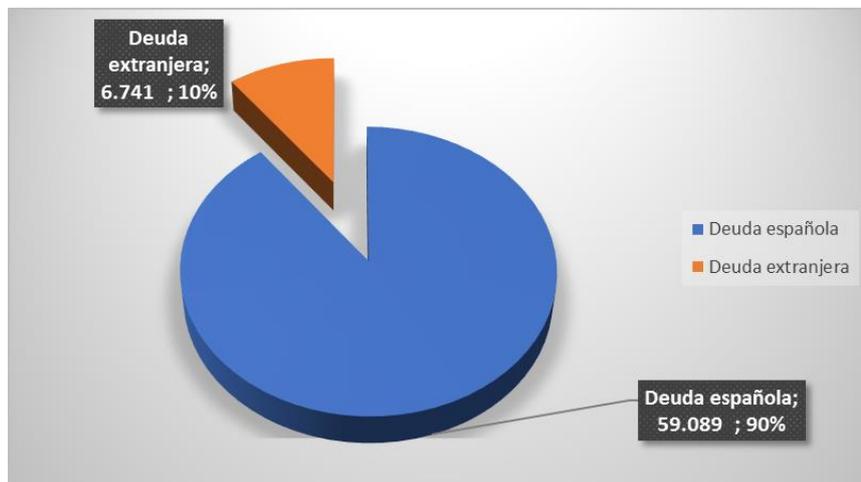
²⁷¹ En 2015 la ganancia del Fondo alcanzó casi los 4 millones de euros.

²⁷² En general, valores de deuda pública español u otros europeos.

entre otros elementos de la gestión, en el informe que el Gobierno presenta anualmente a las Cortes²⁷³.

A continuación, se presenta un breve resumen de cuál fue la situación de la cartera del Fondo en 2011, año en el que la reserva alcanzó su mayor tamaño, con más de 66.000 millones de euros²⁷⁴.

Gráfico n. 6: COMPOSICIÓN SEGÚN LA NACIONALIDAD DE LOS VALORES ADQUIRIDOS (VALORES EN MILLONES):

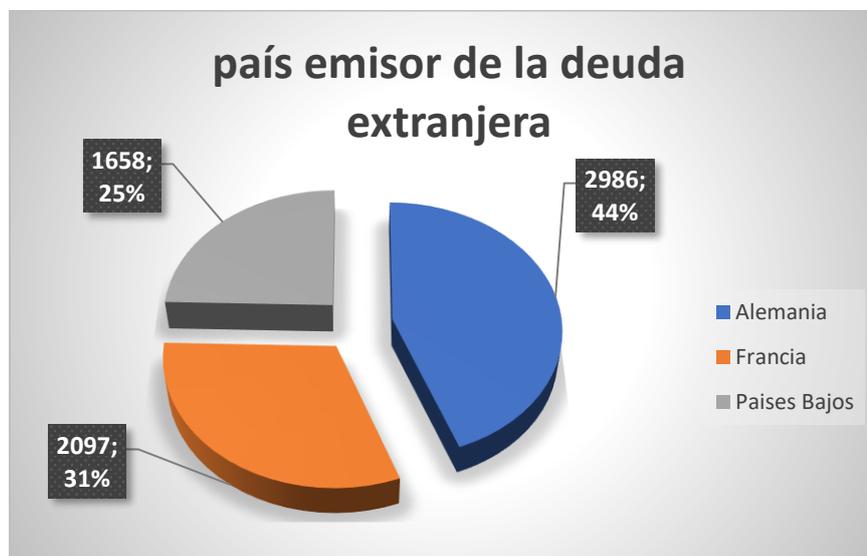


Fuente: Seguridad Social 2011

²⁷³ Las políticas de gestión completas se muestran en el anexo.

²⁷⁴ A fecha de 31 de diciembre de 2011, el Fondo de Reserva contaba con 66.815 millones de euros. En 2011 la cifra del PIB fue de 1.063.763 millones, por lo que el Fondo de Reserva suponía el 6,3% del PIB.

Gráfico n. 7: COMPOSICIÓN POR PAÍS EMISOR DE LA DEUDA EXTRANJERA EN LA CARTERA DEL FONDO (VALORES EN MILLONES):



Fuente: Seguridad Social 2011

Desde su creación en el año 2000, la reserva ha sido alimentada por una serie de contribuciones estatales según lo establecido por la LGSS y los rendimientos de las inversiones realizadas²⁷⁵. Sin embargo, desde el 2012, se acometen una serie de retiradas de la reserva que tuvieron su valor máximo en 2014, con más de 15 mil millones de euros retirados. Las continuas retiradas, la última de las cuales se realizó en 2018, prácticamente cancelaron la propia reserva.

2.2 Los retiros del Fondo de Reserva

En 2012, el Real Decreto-ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social, introdujo varias medidas

²⁷⁵ Para un análisis de esta herramienta en una visión comparada, ANIDO, M., MAREQUE, M. & LÓPEZ-CORRALES, F. (2014): “El Fondo de Reserva de la Seguridad Social y su papel en la sostenibilidad del sistema de pensiones”, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 80, pp. 187-218, CIRIEC España, <https://www.redalyc.org/pdf/174/17431338008.pdf>

para mitigar la crisis económica que había estado arrasando el sistema económico español y a nivel mundial desde 2008. España se vio afectada por una grave crisis de empleo que llevó a un desequilibrio desde el punto de vista de los ingresos, dado el desplome de las contribuciones.

Entre las medidas para hacer frente a la crisis, se suspende la vigencia del art. 4 de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, en el que se disponía que los retiros del Fondo de Reserva, en caso de superávit de los gastos en ingresos, para corregir los desequilibrios relativos exclusivamente a las pensiones contributivas y a los gastos relacionados con su pago no podían exceder del 3% de las sumas almacenadas en el Fondo de Reserva.

El Real Decreto-ley 28/2012 ordenó la suspensión del citado artículo, en relación con los ejercicios 2012, 2013 y 2014. Esta medida se promulgó en vista de la urgencia que la Tesorería había mostrado para la liquidación de los tramos de jubilación de diciembre en 2012. Por lo tanto, el propio Real Decreto exigía que el límite máximo de las retiradas fuera, para esos años, igual al déficit que debía cubrirse²⁷⁶. La misma medida fue prorrogada por la Ley 36/2014, de 26 de diciembre²⁷⁷, para los años 2015 y 2016 y por Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017²⁷⁸ para los años 2017 y 2018.

El cuadro que figura a continuación muestra el tamaño del Fondo de Reserva de 2000 a 2019 (cantidades en millones de euros):

²⁷⁶ Vid. MONEREO PÉREZ, J. L. y RODRÍGUEZ INIESTA, G. (2015): “La situación de la “hucha de las pensiones”: a propósito de las últimas disposiciones del Fondo de Reserva de la seguridad Social y las limitaciones intrínsecas de este instrumento de garantía”, *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, n. 5, pp. 13-25.

²⁷⁷ Disposición adicional décima.

²⁷⁸ Disposición adicional centésima décima segunda.

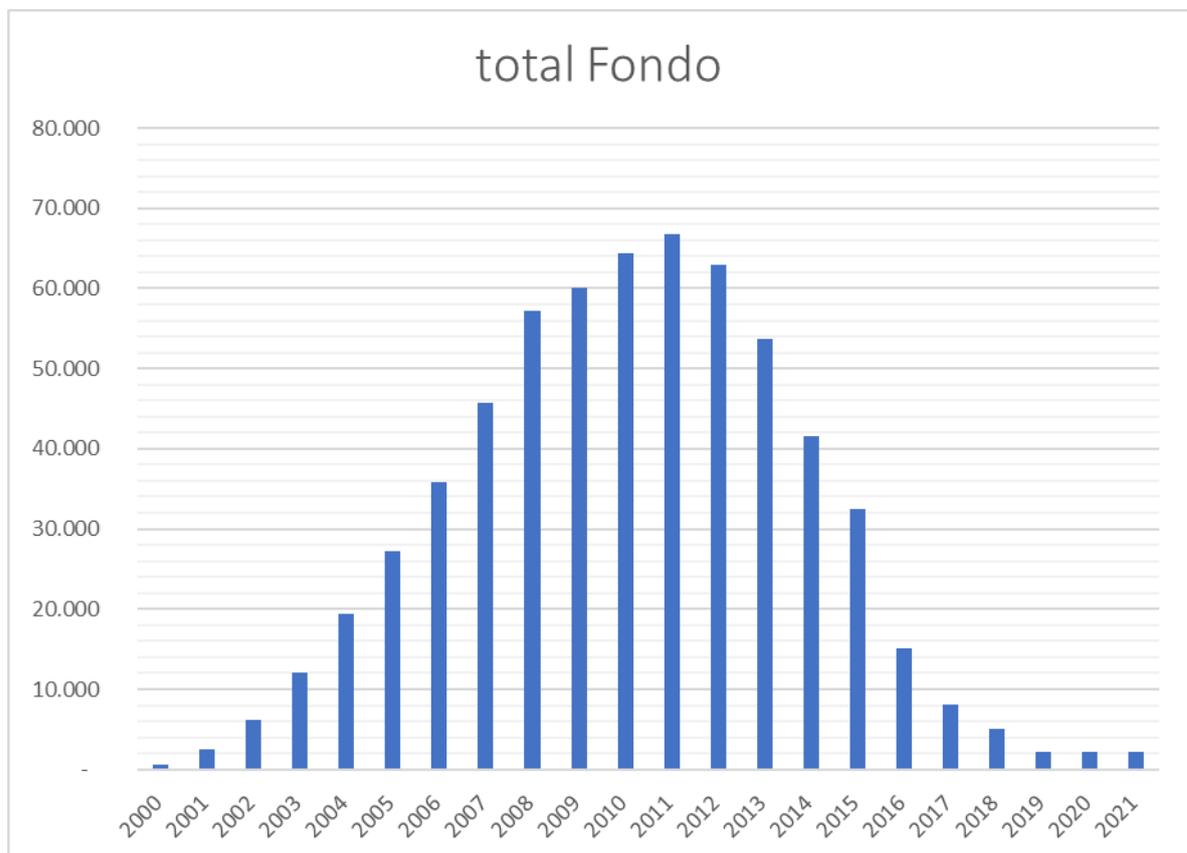
Tabla n. 22: CONSISTENCIA DEL FONDO DE RESERVA DE 2000 A 2021
(MILLONES DE EUROS):

Año	Aportaciones	Ganancias	Capital retirado	Total Fondo
2000	601	3	-	604
2001	1.803	26	-	2.433
2002	3.575	161	-	6.169
2003	5.494	362	-	12.025
2004	6.720	586	-	19.330
2005	7.005	849	-	27.185
2006	7.542	1.152	-	35.879
2007	8.410	1.427	-	45.716
2008	9.520	1.987	-	57.223
2009	80	2.719	-	60.022
2010	1.809	2.544	-	64.375
2011	223	2.217	-	66.815
2012	227	2.970	7.003	63.008
2013	196	2.187	11.648	53.744
2014	279	2.911	15.300	41.634
2015	103	3.994	13.250	32.481
2016	11	2.664	20.136	15.020
2017	2	173	7.100	8.095
2018	1	-53	3.000	5.043
2019		10	2.900	2.153
2020		-15		2.138
2021				2.138

Fuente: Elaboración propia de datos Seguridad Social 2022

En el gráfico siguiente se muestra la evolución del Fondo de Reserva descrito en el cuadro anterior.

Gráfico n. 8: TENDENCIA EN LAS DOS DÉCADAS DE VIDA DEL FONDO 2000 - 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Seguridad Social 2022.

2.3 El Fondo de Reserva como medida de sostenibilidad

Una vez analizada la evolución de este instrumento, previsto para proteger las prestaciones contributivas de la Seguridad Social, cabe destacar algunos aspectos que pueden evaluarse en relación con la sostenibilidad del sistema en su conjunto, y en particular para las prestaciones de jubilación.

En la Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, de 2011 se realizó un “Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa”. Uno de los temas abordados y ampliamente discutidos fue la importancia de establecer reservas adecuadas, considerando que esta práctica es una de las principales medidas

que tienen un impacto positivo en la sostenibilidad financiera de un sistema de Seguridad Social y que ya ha demostrado su relevancia en tiempos de crisis económica. La propia conferencia aclara que no es necesario un enfoque reglamentario específico, ya que esta práctica puede considerarse implícitamente en el principio general de la responsabilidad del Estado por la prestación de prestaciones.²⁷⁹

Quizá sea por este motivo que, a diferencia de lo que ocurre con otros organismos vinculados a la Seguridad Social, que normalmente cuentan con estructuras profesionales encargadas de la gestión, la dirección y control del Fondo de Reserva se encomienda a organismos con un valor primariamente representativo y de relativa sencillez: un Comité de Gestión, la Comisión Asesora de Inversiones, y la Comisión de Seguimiento²⁸⁰ compuesta en su mayoría por funcionarios de libre elección y no incluye expertos independientes²⁸¹.

Cabe señalar también que los miembros del Comité de Gestión y de la Comisión Asesora son en gran medida los mismos sujetos, entre ellos el Director General de la Tesorería de la Seguridad Social y el Interventor General de la Seguridad Social. Esto también plantea un problema de separación de funciones, así como de independencia, y de esta manera el Comité de Gestión tiene una gran autonomía de gestión del Fondo de Reserva²⁸².

El primer aspecto a evaluar es que el Fondo de Reserva tiene carácter contable y no puede asimilarse a ningún instrumento actuarial²⁸³. En el seguro social, el sistema

²⁷⁹ Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, 2011 – p. 216.

²⁸⁰ Arts. 123-125 LGSS.

²⁸¹ IGLESIAS, A. & PALACIOS R. J. (2000): “Managing Public Pensions Reserves - Part I: Evidence from the International Experience”, *Social Protection Discussion Paper and Notes* 21311, ed. The World Bank.

²⁸² CHULIÁ E, (2017): “El agotamiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social: un imprevisto y una oportunidad” *Mi Jubilación*- Documento de Trabajo: n. 18 , Instituto BBVA <https://www.jubilaciondefuturo.es/recursos/doc/pensiones/20160609/esfe/el-agotamiento-del-fondo-de-reserva-de-la-seguridad-social.pdf>

²⁸³ Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, 2011 – p. 215.

de reparto (con saldos anuales), que es el sistema generalmente utilizado en los sistemas básicos de pensiones, no genera, en sí mismo, ninguna reserva. Dado que esto se caracteriza por el uso de la cotización recaudada en el año para pagar los plazos de pensión que expiran en el mismo año, cualquier superávit sólo puede considerarse, si no del todo ocasional, por lo menos coyuntural, pero no estructural. Sin embargo, esto significaría generalmente un tipo de cotización variable, establecido año tras año sobre la base de los niveles de cotización y las mensualidades de pensión que expiran.

Sin embargo, si se fija un tipo de contribución igual para varios años, se establece un sistema plurianual de reparto en el que, en una situación de prestaciones crecientes, se genera una reserva igual al superávit de las entradas en los años iniciales, que se erosionará cuando los pagos superen las entradas, hasta que se agote²⁸⁴.

Hay que decir que el comportamiento del Fondo de Reserva sólo asimila el comportamiento de la reserva de los sistemas de reparto plurianuales, ya que esta última se crea y elimina por razones estructurales, dependientes de la estructura natural por edad del colectivo, y no por circunstancias positivas o crisis económicas como ocurrió con el Fondo de Reserva.

También debe especificarse que la determinación del tipo medio de contribución para un determinado número de años no puede separarse de la evaluación actuarial de los compromisos futuros del sistema, de modo que pueda determinarse un equilibrio. Como dicta la técnica actuarial, en los sistemas de capitalización la evaluación de compromisos futuros es la reserva matemática. Sin embargo, cuando se utiliza un sistema de reparto, es imposible determinar este valor, de modo que en la tecnología actuarial es el balance técnico el instrumento que

²⁸⁴ TOMASSETTI A. (1985): *Tecnica attuariale delle assicurazioni sociali*, ed. Veschi.

sustituye a la reserva matemática en su tarea de evaluar el equilibrio general del sistema²⁸⁵.

Este instrumento consiste en la proyección de la situación de un plan de pensiones en todas sus componentes (recaudación de tributos, pago de cuotas de pensiones principalmente) durante un largo período de tiempo en el futuro: a continuación, determinar sobre la base de estas proyecciones el valor actual de todas las contribuciones futuras y todos los plazos futuros de pensiones con el fin de relacionarlos y determinar la tasa media de equilibrio²⁸⁶.

Una vez determinada la tasa de equilibrio, las fluctuaciones alrededor de la línea de tendencia esperada generarán reservas de diferentes signos a lo largo del tiempo, pero al final del período se lograría un presupuesto equilibrado.

Sólo en este caso se puede encontrar, como hacen algunos autores²⁸⁷, una similitud entre la reserva matemática y los Fondos de Reserva en un sistema financiado por el método de reparto.

En la técnica actuarial, crear la reserva matemática significa transferir al futuro aquellas aportaciones que el asegurado, o la persona protegida, han anticipado en el curso de la vida contractual. Esto se debe esencialmente a que, en el contrato de seguro de prima anual, la prima misma crea, con su componente de ahorro²⁸⁸, esa acumulación que permitirá el pago de una renta anual o capital al vencimiento. En la seguridad social, por tanto, un instrumento como el Fondo de Reserva, como lo

²⁸⁵ En el capítulo final, donde se aborda el problema de la evaluación, se especificarán los criterios y metodologías que conducen a la preparación de esta herramienta.

²⁸⁶ La literatura sobre el equilibrio técnico actuarial es muy amplia: por simplicidad recuerdo un texto básico: TOMASSETTI A. (1994): *Tecnica attuariale per collettività*, ed. Kappa.

²⁸⁷ ANIDO CRESPO M., ÁLVAREZ-SANTULLANO M., LÓPEZ-CORRALES F., (2014): "El Fondo de Reserva de la Seguridad Social y su papel en la sostenibilidad del sistema de pensiones" - *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 80, pp. 186-218.

²⁸⁸ La prima también tiene un componente de riesgo que se "consume" durante la vida del contrato; por lo tanto, al no tener que ser devuelto al asegurado, no participa en la formación de la reserva.

observamos en el sistema de pensiones español, puede tener un significado contingente de refugio frente a cualquier período de situación económica importante (como el papel que desempeñó durante el período de crisis 2008-2016), pero que no puede considerarse como una reserva técnica en el sentido actuarial del término.

En 2008, Boado, M. y Vidal, C. en su trabajo “El balance actuarial como indicador de la solvencia del sistema de reparto”, además de criticar la falta del sistema español en evaluar, a través de un balance técnico, la situación de equilibrio y posiblemente los indicadores de solvencia, presentan un estudio que propone una evaluación actuarial para el sistema español de pensiones contributivas²⁸⁹.

En cambio, en Italia, la evaluación técnico-actuarial llamada balance técnico, se lleva a cabo cada tres años, para todas las gestiones del Instituto gestor (INPS).

En el estudio mencionado, se muestra lo que se ha señalado anteriormente, en particular, que un desequilibrio favorable de contabilidad con respecto al fondo no tiene ninguna relación necesaria con el estado de solvencia de un fondo de pensiones. Este estudio muestra que, según las hipótesis formuladas²⁹⁰, en el período 2001-2006 el sistema español estaba en superávit en efectivo (tanto es así que se creó el Fondo de Reserva) a pesar de estar en una situación de solvencia parcial: el porcentaje de cobertura de los pasivos futuros por el activo futuro se estimó, en 2006, en alrededor del 69% (insolvente para el 31%).

²⁸⁹ BOADO M. Y VIDAL, C. (2008): “El balance actuarial como indicador de la solvencia del sistema de reparto”, *Working Paper*, WP-EC, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).

²⁹⁰ Debe quedar muy claro que el instrumento del balance técnico debe evaluar los activos y pasivos futuros, incluso muy lejos en el tiempo, por lo que no podemos ignorar la consideración de la importancia de las hipótesis adoptadas en la ejecución de las proyecciones.

3. Reforma paramétrica de 2011

3.1 Introducción

Como consecuencia de las recomendaciones del Libro Blanco²⁹¹ (que luego se explicitan en el Libro Verde, que al mismo tiempo incorpora la reforma española), el Gobierno español inició un proceso encaminado a incorporar, en la legislación nacional, todas aquellas indicaciones que procedían de los documentos de la UE.

El punto de partida fue el "Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones" de febrero de 2011, en el que el Gobierno se comprometió, con la aprobación de los interlocutores sociales, a reforzar el sistema de pensiones públicas especialmente en su componente de jubilación²⁹². España es, por tanto, uno de los pocos ejemplos europeos cuya reforma se acuerda entre el Gobierno y los interlocutores sociales²⁹³.

Esto ha permitido modificar las propuestas iniciales llevadas a la mesa de negociación e implementar reformas más equilibradas, especialmente teniendo en cuenta todas las necesidades de los diferentes interlocutores sociales, adaptar los sistemas de pensiones a los retos demográficos a los que se enfrenta España, así como a la mayoría de los países europeos, proporcionando, de esta manera, mecanismos de compensación en otros ámbitos de protección y compartir a partes iguales el esfuerzo entre trabajadores y empleadores.

²⁹¹ LIBRO BLANCO "Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles" (2012) - texto a pág. 32: "Adoptar la reforma del sistema de pensiones propuesta con el fin de retrasar la edad de jubilación legal y aumentar el número de años de trabajo para el cálculo de las pensiones, según lo planeado; revisar periódicamente los parámetros de las pensiones a la luz de la evolución de la esperanza de vida, según lo previsto, y adoptar nuevas medidas encaminadas a mejorar el aprendizaje permanente para los trabajadores de más edad".

²⁹² Vid. MONEREO PÉREZ, J. L. (2011): "La reforma concertada de las pensiones: el Acuerdo Social y Económico de 2011 y su desarrollo legislativo", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 25.

²⁹³ Sólo los Países Bajos y los países nórdicos (Suecia y Finlandia) han logrado diseñar reformas negociadas con los sindicatos.

En los países en los que los gobiernos han actuado sin un acuerdo con los interlocutores sociales (por ejemplo, Francia, Alemania, el Reino Unido, Irlanda o Grecia) introduciendo reformas unilateralmente, las medidas han afectado principalmente a los empleados y el endurecimiento de las condiciones de jubilación no ha previsto ningún mecanismo de compensación²⁹⁴.

La reforma se llevó a efecto, finalmente, en agosto del mismo año, con la promulgación de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social²⁹⁵.

Es importante destacar que esta reforma es lo que se conoce como una reforma paramétrica²⁹⁶, ya que su principal objetivo es cambiar los parámetros básicos (edad, antigüedad, etc.) de los que dependen los principales momentos de transición entre la condición de trabajador y la de jubilado.

El objetivo principal de esta reforma era cambiar los parámetros de jubilación:

- Elevando la edad mínima de 65 a 67 años;
- Aumentando de 15 a 25 años el período en el que se calcula la base media de la contribución para establecer la base reguladora;
- Subiendo de 35 a 37 el número de años de contribuciones necesarias para que la pensión alcance el 100% de la base reguladora.

²⁹⁴ COMISIONES OBRERAS - CCOO (2011): “La reforma de pensiones: Garantía del sistema público - Más contributivo, más solidario”, *Guía Práctica para Sindicalistas* 19.10.2011.

²⁹⁵ No se puede dejar de advertir otra analogía entre los sistemas de Italia y España, a saber, una presunta propensión a promulgar leyes que de alguna manera afectan a las pensiones en el sentido restrictivo en pleno verano cuando la opinión pública resulta estar más distraída como el caso de la Ley 27/2011 de 1 de agosto en España y la Ley 335/95 de 16 de agosto en Italia.

²⁹⁶ DE BUSTILLO, R. M., DE PEDRAZA, P., ANTÓN, J. I., & RIVAS, L. A. (2011): “Vida laboral y pensiones de jubilación en España: simulación de los efectos de una reforma paramétrica”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 64, n.1, pp. 83-105.

Así pues, dicha reforma afecta fundamentalmente a los requisitos de edad y periodo mínimo de cotización y al método de cálculo de la prestación. Iniciándose un periodo transitorio que se explicará a continuación.

3.2 Edad mínima de cotización

De acuerdo con lo establecido en las recomendaciones del Pacto de Toledo, la Ley 27/2011 prevé un aumento de la edad mínima para el acceso a la jubilación ordinaria y del periodo mínimo de cotización, que pasarán respectivamente de 65 a 67 años el primero, y de 35 a 38 años y seis meses el segundo. Eso sí, a través de una aplicación progresiva y escalonada desde el 1 de enero de 2013.

La Disposición transitoria vigésima de la Ley 27/2011 dispone la “Aplicación paulatina de la edad de jubilación y de los años de cotización” a lo largo de un periodo de 14 años, de manera que dichos límites estarán definitivamente vigentes el 1 de enero de 2027. Del 1 de enero de 2013 al 1 de enero de 2027, cada año se incrementará tres meses el periodo mínimo de cotización exigido para acceder a la pensión de jubilación, pasando desde los 35 años del 2012, a los 38 años y 6 meses del 2027, mientras que la edad mínima de jubilación irá aumentando 1 mes cada año hasta 2018 y 2 meses después de 2019, hasta llegar a los 67 años en 2027.

No obstante, esa edad mínima es la denominada edad mínima ordinaria, pues en supuestos especiales la edad mínima puede ser rebajada. Es el caso, por ejemplo, de la jubilación anticipada de los mutualistas²⁹⁷, o de la jubilación anticipada por razón

²⁹⁷ Cotizantes en alguna de las Mutualidades Laborales con anterioridad al 1 de enero de 1967.

del grupo o actividad profesional²⁹⁸, o de la jubilación de personas con discapacidad, así como la jubilación anticipada por cese involuntario en el trabajo²⁹⁹...

3.3 El método de cálculo de la prestación: la base reguladora y el porcentaje

Para determinar la cuantía de la pensión de jubilación se calcula, en primer lugar, la base reguladora a la que se aplica el porcentaje general que corresponda en función de los años cotizados, cálculo que sufrió una importante modificación con la Ley 27/2011³⁰⁰, de forma que a partir del año 2022, la base reguladora pasó a ser el cociente resultante de dividir por 350 las bases de cotización durante los 300 meses (25 años) inmediatamente anteriores al del mes previo al del hecho causante, cuando, antes de la reforma, la base reguladora era el cociente resultante de dividir por 210 las bases de cotización durante los 180 meses inmediatamente anteriores al del mes previo al del hecho causante. Este aumento de 15 a 25 años del periodo a tener en cuenta para el cálculo de la base media de cotización, como el aumento de la edad de jubilación, ha tenido un periodo de transición, de manera que hasta el 2022, cada año, el divisor se ha ido elevando desde 210 (15 por 14) hasta 350 (25 por 14) en 2022.

²⁹⁸ Trabajos de naturaleza excepcionalmente penosa, peligrosa, tóxica o insalubre, que acusen elevados índices de morbilidad o mortalidad (trabajadores incluidos en Estatuto Minero, personal de vuelo de trabajos aéreos, trabajadores ferroviarios, artistas, profesionales taurinos, bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos, miembros del Cuerpo de la Ertzaintza y policías locales.

²⁹⁹ Sobre la jubilación anticipada tras la reforma *vid.* RODRÍGUEZ INIESTA, G. (2014): “La jubilación anticipada” en GARCÍA ROMERO, B. y LÓPEZ ANIORTE, M. C. (Coord.) VV.AA.: *La reforma de la pensión de jubilación*, Tirant lo Blanch, pp. 187-233 y GARCÍA VIÑA, J. (2012): “Jubilación anticipada y prejubilación”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 29-30, (Ejemplar dedicado a: NÚMERO EXTRAORDINARIO, MONOGRÁFICO SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL POR LA LEY 27/2011, DE 1 DE AGOSTO).

³⁰⁰ Téngase en cuenta que ha vuelto a ser reformada por el 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, tal y como se verá en el epígrafe sobre dicha reforma.

Las bases de cotización de los últimos 24 meses se toman por su valor nominal. Mientras que las restantes bases de cotización se actualizarán de acuerdo con la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC).

En el caso de lagunas de cotización, el período tomado como base del cálculo, las primeras 48 mensualidades, se integrarán con la base mínima de entre todas las existentes en cada momento, y el resto de mensualidades con el 50% de dicha base mínima. No obstante, en el caso de que se pueda aplicar la legislación anterior a 1 de enero de 2013³⁰¹, las lagunas de cotización se integrarán, a los exclusivos efectos de dicho cálculo, con la base mínima de cotización, vigente en cada momento, en el Régimen General para los trabajadores mayores de 18 años.

El porcentaje varía en función de los años de cotización a la Seguridad Social, con una escala que desde el 2027 comienza con el 50% a los 15 años, y que aumenta del 0,19% por cada mes adicional de cotización, entre los meses 1 y 248, y un 0,18% cada mes de los 16 restantes hasta que se llegue al porcentaje del 100%, a 37 años de cotización. Y en el caso de los trabajadores que pueden acceder a la pensión con las reglas en vigor en 2012, la escala comienza con el 50% a los 15 años y aumenta un 3% cada año hasta llegar al 100% a los 35 años de cotización.

El periodo intermedio (2013 - 2026) se divide en tres periodos:

- El periodo 2013 - 2019, en el que la escala comienza con el 50% a los 15 años y aumenta del 0,21% por cada mes adicional de cotización, entre los meses 1 y 163, y un 0,19% cada mes de los 83 restantes hasta que se llegue al porcentaje del 100%, a 35 años y 6 meses de cotización.
- El periodo 2020 - 2022, en el que la escala comienza con el 50% a los 15 años y aumenta del 0,21% por cada mes adicional de cotización, entre los meses 1 y

³⁰¹ En aplicación de la Disposición final duodécima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto.

106, y un 0,19% cada mes de los 146 restantes hasta que se llegue al porcentaje del 100%, a 36 años de cotización.

- El periodo 2023 - 2026, en el que la escala comienza con el 50% a los 15 años y aumenta del 0,21% por cada mes adicional de cotización, entre los meses 1 y 49, y un 0,19% cada mes de los 209 restantes hasta que se llegue al porcentaje del 100%, a 36 años y 6 meses de cotización.

La siguiente tabla sintetiza los porcentajes así como su aplicación por años enteros de cotización:

Tabla n. 23: PORCENTAJE POR AÑOS ENTEROS DE COTIZACIÓN
2012 - 2027

2012		2013 - 2019		2020 - 2022		2023 - 2026		a partir de 2027	
años	% BR	años	% BR	años	% BR	años	% BR	años	% BR
15	50	15	50	15	50	15	50	15	50
16	53	16	52,52	16	52,52	16	52,52	16	52,28
17	56	17	55,04	17	55,04	17	55,04	17	54,56
18	59	18	57,56	18	57,56	18	57,56	18	56,84
19	62	19	60,08	19	60,08	19	60,08	19	59,12
20	65	20	62,6	20	62,6	20	62,38	20	61,4
21	68	21	65,12	21	65,12	21	64,66	21	63,68
22	71	22	67,64	22	67,64	22	66,94	22	65,96
23	74	23	70,16	23	70,16	23	69,22	23	68,24
24	77	24	72,68	24	72,64	24	71,5	24	70,52
25	80	25	75,2	25	74,92	25	73,78	25	72,8
26	82	26	77,72	26	77,2	26	76,06	26	75,08
27	84	27	80,24	27	79,48	27	78,34	27	77,36
28	86	28	82,76	28	81,76	28	80,62	28	79,64
29	88	29	85,18	29	84,04	29	82,9	29	81,92
30	90	30	87,46	30	86,32	30	85,18	30	84,2
31	92	31	89,74	31	88,6	31	87,46	31	86,48
32	94	32	92,02	32	90,88	32	89,74	32	88,76
33	96	33	94,3	33	93,16	33	92,02	33	91,04
34	98	34	96,58	34	95,44	34	94,3	34	93,32
35	100	35	98,86	35	97,72	35	96,58	35	95,6
		35,5	100	36	100	36	98,86	36	97,84
						36,5	100	37	100

Fuente: Elaboración propia. Datos de Ministerio del Trabajo

3.4 Resultados

Desde 2012 se han realizado muchas simulaciones del impacto de este tipo de reformas: un estudio realizado por la Universidad de Barcelona³⁰² revela cómo incluso una reforma paramétrica (cuyo objetivo es en general retrasar la entrada de los trabajadores en la condición de pensionista) puede conducir en general a una reducción media de la cuantía de la pensión.

La reforma, con su amplio periodo de aplicación, parece estar en armonía con lo establecido en el pacto de Toledo sobre el tema de la sostenibilidad general del sistema, gracias en particular a la prolongación de la vida laboral en dos años y a la modificación de otros parámetros, pero con efectos diferidos de muchos años³⁰³. A esto hay que añadir, sin embargo, que hubo inmediatamente otro efecto que influyó inmediatamente en el sistema: la reforma tuvo el efecto fundamental de cambiar la percepción del mercado con respecto a la solvencia general a largo plazo del propio sistema, mejorando inmediatamente las condiciones de acceso al crédito a todo el país³⁰⁴.

Según algunos autores, el hecho de que se considere deseable animar (u obligar) a las personas mayores a querer alargar su vida laboral, incluso en presencia de políticas activas de empleo dirigidas a aumentar el acceso y la permanencia en el empleo de los trabajadores de más edad, no responde en mayor medida a lo que las empresas consideran deseable: tener un rápido *turnover* y facilitar la sustitución entre

³⁰² BOSCH PRÍNCEP, M., & VILALTA DE MIGUEL, D. (2012). “Quantitative reduction in retirement benefits by the 2011 Spanish Social Security reform”, *Working Papers* n. 281 /Documents de treball (Facultat d’Economia i Empresa. Espai de Recerca en Economia), E12/281.

³⁰³ DE LA FUENTE A. & DOMÉNECH R. (2011): “El impacto sobre el gasto de la reforma de las pensiones: una primera estimación”. *Colección Estudios Economicos*, n. 3. <https://documentos.fedea.net/pubs/ee/2011/03-2011.pdf> (recuperado 15.6.2021).

³⁰⁴ DE LA FUENTE A. & DOMÉNECH R. (2011), *op. cit.* y DE LA FUENTE, M. Á. GARCÍA DÍAZ, A. R. SÁNCHEZ (2017): “La salud financiera del sistema público de pensiones español. Análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo” *Studies on the Spanish Economy* n. 4, FEDEA <https://ideas.repec.org/p/fda/fdaeee/eee2017-04.html>

trabajadores mayores y jóvenes: de hecho, estos autores afirman que es una opinión generalizada que las empresas tienden a considerar a los trabajadores mayores menos atractivos, menos preparados y menos incentivados para realizar el trabajo de manera activa³⁰⁵.

La reforma paramétrica llevada a cabo en España³⁰⁶ fue una medida que estuvo acompañada de medidas similares a las adoptadas en la mayoría de los Estados europeos. Es interesante observar que el documento más importante a nivel comunitario, el Informe sobre el envejecimiento (Ageing Report), elaborado anualmente, señala el cambio de perspectiva, en términos de edad de jubilación, en el conjunto de la Unión.

4. Factor de Sostenibilidad

4.1 Alcance jurídico y regulador

El factor de sostenibilidad de la Seguridad Social es incorporado al sistema español con la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, el primero derogado y el segundo ampliamente modificado por la Ley 21/2021.

Previsto en el artículo 211 LGSS, en el capítulo XIII (jubilación en su modalidad contributiva), del título II, hoy derogado por la disposición derogatoria única 2 de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, es definido como “*un instrumento que con carácter automático permite vincular el importe de las pensiones de jubilación del sistema de la Seguridad Social a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas, a través de la*

³⁰⁵ FERNÁNDEZ ORTE, J. (2012): “La reforma de la pensión de jubilación realizada por la Ley 27/2011”, *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, n. 26, <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.7092>

³⁰⁶ ZUBIRI, I. (2016): “Las pensiones en España: Situación y alternativas de reforma”, *Papeles de Economía Española*, n. 147, pp. 167-187.

fórmula (...), ajustando las cuantías que percibirán aquellos que se jubilen en similares condiciones en momentos temporales diferentes”.

Sus características más destacadas son, por lo tanto:

- la automaticidad;
- la limitación del importe de la pensión a la evolución de la "esperanza de vida" de los pensionistas;
- su carácter matemático-estadístico;
- la equidad de tiempo entre diferentes épocas de jubilación.

La primera característica tiene un significado bastante claro: no estamos buscando un mecanismo que, de vez en cuando, corrija la situación demográfica del colectivo, sino un sistema que pueda conducir a un ajuste periódico, que por lo tanto tenga características sistémicas³⁰⁷.

La segunda característica, por otra parte, nos da la medida de cómo se ha elegido para vincular el importe de la pensión, no a un concepto sino a un índice, cuya bondad no pretende subrayarse³⁰⁸. De hecho, detrás de la definición de “esperanza de vida” no hay un concepto, sino una operación estadística específica (la palabra inglesa “*experance*” representa exactamente la media aritmética que, en el campo de la inferencia estadística y las variables aleatorias, también corresponde al valor esperado, en una situación de incertidumbre).

³⁰⁷ MENEU, R.; DEVESA, J.E.; DEVESA, M.; NAGORE, A.; DOMÍNGUEZ, I.; y ENCINAS, B. (2013): “El Factor de Sostenibilidad: diseños alternativos y valoración financiero-actuarial de sus efectos sobre los parámetros del sistema”, *Economía Española y Protección Social*, Editor: Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social n. V, pp. 63-96.

³⁰⁸ RAMOS QUINTANA M., (2014): “El factor de sostenibilidad del sistema de pensiones en España - análisis crítico”, *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad de La Laguna, pp. 9-28.

La tercera es un corolario de los dos primeros, la ley aclara que tiene la intención de basarse en un algoritmo y que cualquier corrección debe atribuirse a las bases de cálculo.

La cuarta aclara cómo afecta el instrumento a la pensión en el momento de su pago. Las mediciones relativas a la longevidad de un colectivo se llevan a cabo durante un período de tiempo y durante ese período opera sobre las pensiones en fase de pago. No se asume ni dispone de ningún mecanismo de seguimiento³⁰⁹: el pensionista sigue vinculado por estimaciones realizadas en un momento dado, incluso durante períodos largos: décadas.

Su formulación algebraica se encuentra en el art. 4 Ley 23/2013, debiendo precisarse cómo, a la vista de las diferentes fórmulas matemáticas posibles, se ha elegido la que utiliza períodos de cinco años para determinar la evolución de la esperanza de vida, y no periodos anuales, con el fin de mitigar cualquier fluctuación anual.

La propia Ley 23/2013 subraya que se trata de un parámetro adicional a los que se utilizan en el cálculo de la pensión inicial de jubilación³¹⁰, cuyo objetivo es hacer que el importe medio de las pensiones sea coherente con los gastos. Se trata de un instrumento estadístico-demográfico de considerable simplicidad, que se aplica a la base reguladora para afectar fundamentalmente a su importe, en relación con el período medio de tiempo en el que, según las previsiones demográficas, el pensionista

³⁰⁹ Eso se dispone en la realización del IRC.

³¹⁰ 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, en el punto II del preámbulo aclara: “... por tanto, el factor de sostenibilidad es un parámetro adicional a los ya existentes para el cálculo de la pensión de jubilación inicial, que ayuda a conseguir una cuantía media de las pensiones compatible con el nivel de gasto total destinado a esas pensiones y a mantener el equilibrio financiero del sistema a medio y largo plazo”

recibirá la prestación. Como beneficio de anualidad, la base para calcular el factor es la esperanza de vida en el momento de la jubilación³¹¹.

El mismo artículo 211 aclara que “El factor de sostenibilidad se aplicará por una sola vez para la determinación del importe inicial de las pensiones de jubilación” en el sentido de que no se prevén más ajustes con esta herramienta después de su utilización para determinar la cuantía de la pensión inicial. Es por ello que será otra herramienta, que veremos más adelante, la que se emplee para "ajustar" la pensión para los años siguientes en relación a diferentes parámetros macroeconómicos.

En el epígrafe de este estudio sobre lo de longevidad se ha tenido en gran medida en cuenta los problemas y discusiones que pueden implicar el instrumento demográfico definido como "esperanza de vida" al que se refiere el factor de sostenibilidad, conforme al cual, la Ley considera este parámetro como la base única para el envejecimiento de la población, dejando las bases técnicas (tablas de mortalidad proyectada) para encontrar la mayor adherencia a la situación de una población en evolución.

4.2 Método de cálculo

La Ley 23/2013 es muy explícita con respecto al cálculo del factor, insertando la fórmula de cálculo en el texto de la propia ley. También indica la base técnica, es decir, un cuadro específico de mortalidad para los pensionistas en el sistema de seguridad, que es elaborado por la propia administración³¹².

³¹¹ ALDA, M., MARCO, I., & MARZO, A. (2018): “La reforma del sistema público de pensiones español: El factor de sostenibilidad”, *Revista Finanzas y Política Económica*, Vol. 10, n.1, pp. 25-43,45-63.

³¹² Recordemos la fórmula de la esperanza de vida a una edad determinada, ya expuesta en el epígrafe dedicado a la longevidad. Las tablas de mortalidad utilizadas son las tablas continuas de mortalidad de la población pensionista de jubilación de la Seguridad Social española para años 2007-2060 elaboradas por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.

$$FS_t = FS_{t-1} \times e_{67}^*$$

donde FS_t es el factor de sostenibilidad a la época t , FS_{t-1} es el factor de sostenibilidad a la época $t-1$, y la expresión e_{67}^* es un coeficiente que expresa la variación en la esperanza de vida durante un período de cinco años a la edad de 67 años.

La fórmula de este coeficiente también es simple:

$$\left[\frac{e_{67}^{a-5}}{e_{67}^a} \right]^{\frac{1}{5}}$$

Cuando “a” es el año de referencia en el que se realiza el cálculo. Para su aplicación en 2019, la ley preveía que “a” (año de referencia) era 2017, por lo que la fórmula se convertiría en;

$$\left[\frac{e_{67}^{2012}}{e_{67}^{2017}} \right]^{\frac{1}{5}}$$

Como también se expresa en el mismo texto de la ley. Por lo tanto, la fórmula completa del factor de sostenibilidad es:

$$FS_t = FS_{t-1} \times \left[\frac{e_{67}^{a-5}}{e_{67}^a} \right]^{\frac{1}{5}}$$

Y en 2019, ya que no había un factor de sostenibilidad previo, por lo que habría sido $FS_{t-1} = 1$, $a = 2017$.

Recordemos la fórmula de la esperanza de vida a una edad determinada, ya expuesta en el epígrafe sobre la longevidad.

$$FS_{2019} = 1 \times \left[\frac{e_{67}^{2012}}{e_{67}^{2017}} \right]^{\frac{1}{5}}$$

Sin embargo, en realidad, la aplicación del factor no tuvo lugar, ya que la Ley 6/2018, de 3 de julio, Presupuestos Generales del Estado para el año 2018³¹³, pospuso la aplicación del factor de sostenibilidad a una fecha posterior, colocado por la misma ley a más tardar en 2023³¹⁴, y finalmente tampoco se aplicará en dicha fecha al haber sido derogado³¹⁵ por 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, siendo sustituido por un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional.

4.3 Aspectos críticos

La doctrina ha criticado duramente el factor de sostenibilidad, empezando por el propio nombre del mismo, ya que realmente estamos ante un factor de reducción real, pues no introduce ningún mecanismo de inyección de recursos en el sistema y no genera, por lo tanto, ni nuevos ingresos, ni mejora de ninguna manera la rentabilidad del sistema.³¹⁶

El factor de sostenibilidad no es más que un mecanismo de adaptación a una nueva situación redistribuyendo los mismos recursos a lo largo de un mayor número

³¹³ Disposición final trigésima octava, punto cinco.

³¹⁴ “La aplicación del factor de sostenibilidad regulado en el artículo 211 LGSS 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”.

³¹⁵ Cabe recordar que en los capítulos anteriores se debatió ampliamente sobre la validez y el uso adecuado del instrumento de "esperanza de vida". Para los comentarios sobre las características de este índice, que es la base esencial para el factor de sostenibilidad, estos se pueden encontrar en el capítulo II.

³¹⁶ SUÁREZ CORUJO, B. (2014): “Las increíbles pensiones menguantes: la metamorfosis del sistema público de pensiones a través del factor de sostenibilidad”, *Revista de Relaciones Laborales*, n. 5 y el excelente estudio de GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDA, C. (2014): “El factor de sostenibilidad en Europa”, en *Los retos financieros del sistema de seguridad social*. Ediciones Laborum.

de años y, en última instancia, disminuyendo el nivel de la prestación. Es por ello evidente, como señala la doctrina, que estamos ante un panorama de mayor estabilidad de las cuentas públicas con un grave empobrecimiento de las prestaciones de jubilación y, en definitiva, de los propios pensionistas, con graves repercusiones sociales que determinarán nuevos costes sociales³¹⁷.

El factor de sostenibilidad se aplica únicamente a la pensión ordinaria de jubilación y no a otras pensiones como la pensión de viudedad o las pensiones de incapacidad permanente, etc... El motivo de esta selección se justifica, porque la pensión de jubilación es la que realmente condiciona mucho más el gasto en pensiones que las más excepcionales, como enfermedad, accidente o muerte. Por lo tanto, se considera más apropiado utilizar la designación de factor de sostenibilidad de la pensión de jubilación³¹⁸.

Como ya se señaló ampliamente en el capítulo sobre problemas demográficos, la esperanza de vida no es el mejor indicador para usar en términos de sostenibilidad. Este enfoque es demasiado limitado y debería ir acompañado de otros parámetros, incluidos los macroeconómicos.³¹⁹

En el trabajo de 2016 de María Antonia Pérez Alonso titulado "El factor de sostenibilidad en España" se propuso una simulación del cálculo del factor de sostenibilidad para los años 2019 - 2021³²⁰. La aplicación de la fórmula matemática

³¹⁷ DEVESA, J.E., M.M. DEVESA, I. DOMÍNGUEZ, F. B. ENCINAS AND R. MENEU (2020): "The Sustainability Factor: How Much Do Pension Expenditures Improve in Spain?", *Risks*, Vol. 8, n. 4 (December). 134 Special Issue Pension Design, Modelling and Risk Management. pp. 1-21.

³¹⁸ SANCHEZ-URAN AZAÑA, Y., (2014): "Adecuación y sostenibilidad de las prestaciones contributivas (en especial, de las pensiones) del sistema de Seguridad Social", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n. 161, febrero, pp. 145 y ss.

³¹⁹ SUÁREZ CORUJO, B., (2014): "Las increíbles pensiones menguantes: la metamorfosis del sistema público de pensiones a través del factor de sostenibilidad", *Revista de Relaciones Laborales* n. 5.

³²⁰ PÉREZ ALONSO M. A (2016) "El factor de sostenibilidad en España", *Revista jurídica de los derechos sociales*, Vol. 6, n. 2, pp. 145-174.

en los primeros cinco años que la componen sería, por ejemplo, la siguiente: año 2020, se tiene en cuenta el factor del año anterior (2019), es decir, 0,9953 y multiplicado por el valor del quinquenio (es decir, 0,9953); de tal manera que, en ese año, 2020 el Factor será de 0.9907. Y así sucesivamente.

Estos son los resultados del cálculo propuesto en el estudio de Pérez Alonso:

2019	0,9953
2020	0.9907
2021	0,9861

Como ya es evidente, en los primeros años, podemos ver cómo la aplicación del factor de sostenibilidad se reduce a una mera rebaja de la pensión.

La fórmula matemática actuarial también puede llevar a una falta de transparencia y claridad, ya que el apartado 8 del derogado artículo 211 LGSS omitía si los datos serán públicos y transparentes, a pesar de la afirmación de que el factor se aplicará con absoluta transparencia, publicando un monitoreo sistemático de la esperanza de vida. Así, el punto controvertido, según García de Cortázar, es que no se especifica cómo se anunciarán dichos datos y quién los controlará.³²¹

La consecuencia más relevante del factor de sostenibilidad sigue siendo el riesgo de empobrecimiento de los pensionistas: un estudio actuarial de 2013 concluyó que en 2048 la pensión de jubilación a los 65 años debería ser un 23% inferior a la que se habría ofrecido en el año 2000 y, por otro lado, el retraso de la edad de jubilación de

³²¹ GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDA, C. (2014), *op. cit.*, p. 44. Cfr. SUÁREZ CORUJO, B., (2014): “Las increíbles pensiones menguantes: la metamorfosis del sistema público de pensiones a través del factor de sostenibilidad”, *Revista de Relaciones Laborales* n. 5.

65 años a 67 años sería suficiente para permitir un reequilibrio financiero significativo en el caso de que las cuentas de la Seguridad Social presentaran un desequilibrio.³²²

Para confirmar estos datos, cabe citar otro estudio de 2013 realizado por diversos autores, que mostró el desarrollo del factor en los años siguientes³²³. El resultado fundamental de estas proyecciones, realizadas no solo a nivel español, sino también a nivel internacional, muestran que en todas las aplicaciones el resultado global es aproximadamente un 10% menor para 2047 para la mayoría de los casos analizados.

El mismo estudio, si bien señala que el método en general logra el equilibrio actuarial al hacer homogéneo el valor actual medio de las pensiones calculado con o sin el factor de sostenibilidad, denota cómo tal disminución de las pensiones puede socavar el objetivo final del sistema de pensiones: el de mantener la adecuación de las pensiones junto con la sostenibilidad financiera del propio sistema³²⁴.

Por último, cabe destacar las importantes consideraciones que la profesora Ramos Quintana hace al hilo de una valoración general de la introducción de este factor. El enfoque sugerido en el estudio es observar las características sobresalientes de este instrumento que, tenidas en cuenta conjuntamente, sugieren tres órdenes diferentes de consideraciones³²⁵:

- En primer lugar, su aplicación se basa en el cálculo de la prestación inicial, sin diferenciación alguna para casos particulares, como los casos de largas carreras

³²² SAEZ DE JAUREGUI SANZ, L.M., (2013): "Dos modelos de sostenibilidad en el sistema de reparto de las pensiones de jubilación de prestación definida", *Economía española y protección social*, Asociación de actuarios, estadísticos y economistas de la Seguridad Social. Madrid, pp. 310 - 313.

³²³ MENEU, R.; DEVESA, J.E.; DEVESA, M.; NAGORE, A.; DOMÍNGUEZ, I.; y ENCINAS, B. (2013): "El Factor de Sostenibilidad...", *op. cit.* pp. 63-96.

³²⁴ DEVESA, E., DEVESA, M., MENEU, R., NAGORE, A., DOMÍNGUEZ, I. AND ENCINAS, B. (2012): "El factor de sostenibilidad en el sistema de pensiones español: regulaciones alternativas y efectos sobre los jubilados", *Revista Anuarios*, Vol. 31, pp. 48-58.

³²⁵ RAMOS QUINTANA M., (2014), *op. cit.*.

contributivas o el retraso significativo en la edad de jubilación. De esta forma, afecta indiscriminadamente a todas las pensiones de jubilación, lo que va en contra de todas las políticas de envejecimiento activo, que son otra piedra angular a nivel europeo en la lucha contra la pérdida de valor de las pensiones en general.

- En segundo lugar, como señalan los estudios vistos anteriormente y reiteradamente enfatizados en este trabajo, el único parámetro utilizado fue la evolución de la esperanza de vida, que es solo una de las variables relevantes en términos de cambio demográfico, por lo que su uso exclusivo no da una respuesta completa al problema del envejecimiento de la población, realizando una mera redistribución del beneficio de pensión a lo largo de varios años de prestación.
- A esto hay que añadir una consideración muy relevante destacada por el estudio de Ramos Quintana: la aplicación del factor sostenibilidad se prevé de forma generalizada; siendo cuestionable qué pasaría en caso de períodos de crecimiento económico y aumentos en la población activa, que son variables no consideradas en la fórmula matemática utilizada para su cálculo.

Por último, ha de reseñarse la paradoja que supone que la Exposición de Motivos de la Ley 23/2013, se refiera a "adoptar medidas" de prevención ante la expectativa de una vejez empobrecida, lo que ha supuesto numerosas críticas de carácter constitucional, considerando en particular la obligación de mantener un sistema público que ofrezca pensiones adecuadas y suficientes, tal y como prevén los artículos 41 y 50 de la CE, teniendo en cuenta el hecho ya señalado de que la

aplicación del factor de sostenibilidad conlleva una reducción de las garantías sin tener en cuenta las condiciones de la economía.³²⁶

5. Mecanismo de equidad intergeneracional

Uno de los elementos sobre el que se actuó con la disposición final cuarta 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 es el relativo a la sustitución del factor de sostenibilidad.

Ahora la disposición final cuarta prevé que el factor de sostenibilidad descrito en los párrafos anteriores, que como se mencionó nunca entró en vigor y fue definitivamente suspendido a partir de 2018, será sustituido por el denominado "mecanismo de equidad intergeneracional" (MEI).

De hecho, muchos autores han enfatizado la palabra "sustitución".

Ahora, si se entiende esa palabra en el sentido de que el propósito final de este mecanismo no es diferente del anterior, la palabra sustitución puede tener sentido³²⁷. Pero si los dos mecanismos tienen más en común que este objetivo final es discutible.

Solo cabe recordar que el antiguo mecanismo, derogado por la ley que se analiza en este apartado, sobrevive en cierta medida en la presente ley, no en el sentido operativo, sino en el sentido de comparación para el seguimiento del gasto previsional: de hecho, en la definición del límite de gasto que actúa como factor comparativo y discriminador para el uso del MEI después de 2032, el gasto previsto en la

³²⁶ LÓPEZ GANDÍA, J., (2014): "La dimensión constitucional de la reforma de las pensiones", *Relaciones Laborales*, n. 5, Monográfico sobre La profunda reforma de las pensiones de 2013, pp. 25 y ss.

³²⁷ "Con el fin de preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social en el largo plazo, se establece un mecanismo de equidad intergeneracional" Disposición final cuarta.

información oficial debe descontarse del efecto que habría tenido el factor de sostenibilidad derogado³²⁸.

Con el nuevo mecanismo se realizará una aportación adicional, a partir de 2023, repartida entre la empresa y el trabajador, que alimentará el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, un fondo que en el pasado ha demostrado una cierta eficacia en tiempos de crisis.³²⁹

Más específicamente, de acuerdo con lo establecido en la ley, el mecanismo consta de dos componentes, el primero que opera desde 2023 y que tendrá una duración de 10 años, fija una contribución adicional del 0,6% del salario de los trabajadores (dividido entre empresa y trabajador que, respectivamente, pagarán un 0,5% y un 0,1%³³⁰) que alimentará como se mencionó el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, cuyo uso está vinculado a posibles desviaciones en el gasto en pensiones contributivas.

La disposición legal añade que el mecanismo se forma para un segundo componente: a partir de 2032, de hecho, se comprobará cada tres años si el nivel de gasto previsto en 2050 por estimaciones oficiales³³¹ supera lo que se había deducido de la misma fuente de 2024 una vez descontado el efecto del derogado factor de sostenibilidad. Si la estimación para 2050 no supera este nivel, no se aplica alguna medida. Si, por el contrario, esto sucede, se prevé la retirada del Fondo de Reserva por déficit en pensiones contributivas hasta el límite del 2% del PIB; si esto fuera poco o se agotara el Fondo de Reserva, la ley prevé la consulta con un instrumento de

³²⁸ Disposición final cuarta, punto 2.

³²⁹ *Vid.* el análisis de la función y evolución de esta reserva durante la crisis 2008 – 2014 realizada en este trabajo.

³³⁰ Que corresponden a 5 y 1 euro por cada 1000 euros de base de cotización.

³³¹ La ley hace referencia expresa a “*Ageing Report*” de la Comisión Europea o documento análogo.

concertación como es la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, con el fin de constituir mecanismos adicionales³³².

Además, la ley anticipa los límites que deben respetar estas medidas adicionales, y da una razón para ello: es decir, estas medidas adicionales tendrán que cubrir la desviación del gasto previsional no cubierto por el Fondo de Reserva dentro del límite del 0,8% del PIB, teniendo en cuenta el creciente impacto que habría tenido el factor de sostenibilidad derogado, y pone un límite temporal de 2060 a la aplicación de estas medidas.

Además, con la intención de mantener el gasto en pensiones bajo control e identificar las líneas de tendencia que esto podría tomar, y con el fin de identificar posibles medidas para controlar el gasto en sí, con la Disposición adicional sexta, el Gobierno encarga a corto plazo la elaboración de un informe sobre los ingresos por cotizaciones sociales y sobre el gasto de carácter contributivo y no contributivo de la Seguridad Social, en cumplimiento de la separación de fuentes de financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas fijada por la LGSS³³³.

Este informe se presentará a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo y deberá contener un análisis de los puntos descritos anteriormente para el período 1967 - 2019.

³³² El Gobierno negociará con los interlocutores sociales para elevar a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo una propuesta que, de forma equilibrada, bien se dirija a minorar el porcentaje de gasto en pensiones en términos de PIB a través de medidas enmarcadas en las recomendaciones del Pacto de Toledo, bien a incrementar el tipo de cotización u otras fórmulas alternativas para aumentar los ingresos, bien a ambas medidas, en los términos que se acuerden, teniendo especialmente en cuenta el principio de suficiencia.

³³³ Disposición adicional trigésima segunda de la Ley General de la Seguridad Social.

En el juicio relativo a la introducción de la nueva medida de equidad intergeneracional, se perciben unos cambios de enfoque respecto al pasado de no poca importancia.

Uno sobre todo es de considerable importancia: el factor de sostenibilidad tal como había sido diseñado por la legislación anterior, resultó ser un mecanismo automático que, una vez puesto en marcha dentro de un sistema jurídico, constituiría un mecanismo de aplicación directa que, en teoría, libra de problemas políticos. Incluso cuando la propia ley prevea su revisión (con la posibilidad de influir aún más en el tamaño de la futura pensión), esto podría reducirse a una cuestión técnica pura y simple, sin necesidad de llegar a ningún acuerdo tanto político como con los interlocutores sociales interesados.

Esto constituyó una forma real de eludir el mandato constitucional, permitiendo vislumbrar un camino hacia formas de gestión cada vez más alejadas de los sistemas constitucionalmente previstos (gestión pública del sistema y método de financiación por departamento) a través de la necesidad de establecer pensiones complementarias gestionadas por capitalización³³⁴.

Otra consideración es que la contribución social crecerá: después de esta medida el peso de la contribución sobre el PIB aumentará de 13,7 a 13,9 el PIB. Sin embargo, el estudio citado por López Gandía señala que, a pesar de este incremento, la contribución española sigue estando por debajo de los niveles de contribución de la mayoría de los países vecinos (excluyendo solo Grecia y Portugal). La previsión es que el nivel de aportación en valor absoluto pueda alcanzar los 40.000 millones en 2032 al neto de su rentabilidad.

³³⁴ LÓPEZ GANDÍA J., (2022): "Del factor de sostenibilidad al mecanismo de equidad intergeneracional", *Revista de derecho social*, n. 96, pp. 47-61.

Otro cambio de enfoque puede considerarse el hecho de haber colocado como punto de partida en la definición del mecanismo de equidad intergeneracional el punto 3 del Pacto de Toledo que subraya cómo el Fondo de Reserva puede ser una herramienta importante para resolver crisis cíclicas, restringiendo cuidadosamente su uso a los desequilibrios en el sector de las prestaciones contributivas. De hecho, La Ley 21/2021, en letra c) del punto 1 de la disposición final cuarta, nos informa que tras la elaboración del MEI habrá que reformar la legislación relativa al Fondo de Reserva de la Seguridad Social³³⁵.

En realidad, la modificación de la legislación que regula el Fondo de Reserva no se refiere a los fines para los que fue creado: la asignación de cualquier forma de fondo o reserva, así como todos los fondos especiales de estabilización de cualquier naturaleza están, en todo caso, destinados a necesidades futuras en términos de beneficios originados por desajustes entre ingresos y gastos de la Seguridad Social. La separación de las fuentes de financiación apoyada en gran medida por la legislación vigente, así como por el propio Pacto de Toledo, obliga también al Gobierno a limitar su eficacia al sector de las pensiones contributivas.

La parte que realmente hay que cambiar es la fuente de financiación: mientras que en la pasada Ley 24/1997, de 15 de julio, que establecía que las fuentes de financiación del Fondo de Reserva eran los superávits presupuestarios debidos al posible exceso de ingresos en comparación con los gastos en los distintos años de gestión, y relativos al componente contributivo del sistema de pensiones, la fuente de financiación pasa a ser con la Ley 21/2021 fija y permanente, establecida por ley en la medida y periodicidad.

Por tanto, el MEI está dirigido a reforzar la sostenibilidad del sistema de distribución de la Seguridad Social y a mantener el nivel de pensiones públicas dentro

³³⁵ CABERO MORÁN, E. (2022): “Del factor de sostenibilidad de las pensiones al mecanismo de equidad intergeneracional”, *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, n. 87.

de niveles económicamente suficientes para el pensionista, a diferencia del factor de sostenibilidad que disminuyó la cuantía de las mismas pensiones y en detrimento sobre todo de las generaciones futuras. Por eso, conceptualmente, la naturaleza jurídica de la financiación del MEI es la de una prestación patrimonial pública. La referencia es el artículo 31.3 CE, y se configura como el deber de contribución en caso de financiación del gasto público³³⁶.

En muchos sectores se considera que este elemento representa la fuerza del nuevo mecanismo. El paso por un mecanismo de aprovisionamiento es en realidad un elemento que, además de ser recomendado en el propio Pacto de Toledo, es fácil e inmediato de entender por la comunidad.

López Gandía³³⁷ también señala que otro punto fuerte radica en que el nuevo mecanismo y en general la nueva legislación consigue evitar los mecanismos automáticos, dejando un amplio margen de flexibilidad a quienes tendrán que tomar decisiones en el futuro cuando, tal y como especifica la misma ley, habrá que intervenir respecto a periodos más lejanos en el tiempo.

El sistema intergeneracional tiene la capacidad de mejorar la equidad entre generaciones, evitando trasladar los costes del realineamiento financiero del sistema de pensiones a las generaciones futuras con sanciones graves e injustificadas sobre las pensiones futuras, distribuyendo esta carga a lo largo de varias generaciones, incluida la actual.

³³⁶ VILA TIERNO, F.; GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M.; y BENÍTEZ LLAMAZARES, N. (2022): “Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional”, *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, n. 467, pp. 119-147.

³³⁷ LÓPEZ GANDÍA J., (2022): *op. cit.*, pp. 47-61.

Sigue siendo evidente además, que este mecanismo tiene la ventaja de entrar en funcionamiento únicamente y cuando sea realmente necesario, como se establece claramente en la letra a) del punto dos de la disposición final cuarta de la misma ley³³⁸.

También se destaca que con la nueva legislación se establece, de antemano, la actitud que el legislador tendrá que mantener en caso de futura eventual insuficiencia de las disposiciones actuales sobre el equilibrio entre ingresos y gastos en el sistema de pensiones: en el centro de la acción política quedará en primer lugar el debate social en las formas ya presentes además de las nuevas previstas³³⁹.

A partir de 2033, por tanto, de acuerdo con lo establecido en la ley, todas las posibles dificultades financieras relacionadas con la insuficiencia del Fondo de Reserva permanecerán abiertas al diálogo social y al Pacto de Toledo, tanto en el contexto del modelo de contribución como a través de formas alternativas que la ley no especifica ("*otras fórmulas alternativas para aumentar los ingresos*", como se especifica en el punto 2, letra b) segundo párrafo de la Disposición final cuarta).

Desde el punto de vista de la crítica al nuevo sistema instituido a través del MEI, se ha observado que el aumento de la cotización puede ser considerado en un sentido negativo, y su naturaleza distinta del principio típico de contribución al que cada contribución corresponde a un aumento de la protección, aumentando con una contribución solidaria el costo del trabajo en un período de crisis económica³⁴⁰. Cabe

³³⁸ a) "Si el nivel de gasto previsto no supera este umbral, no se aplicará ninguna medida."

³³⁹ Disposición final tercera: Creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social y Disposición adicional sexta: Informe de auditoría sobre la financiación de los gastos de naturaleza contributiva y no contributiva de la Seguridad Social. dirigida a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos de Pacto de Toledo.

³⁴⁰ BLÁZQUEZ AGUDO, E. M. (2021): "MEI. Otro mecanismo para tratar de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones". *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. <https://www.aedtss.com/mei-otro-mecanismo-para-tratar-de-garantizar-la-sostenibilidad-del-sistema-de-pensiones-por-eva-blazquez/>

señalar, como se mencionó anteriormente, que el tipo de cotización se mantiene dentro de las líneas aceptables hacia las comparaciones internacionales.

No obstante, sobre el mismo aumento, fuentes destacadas dan, en cambio, una lectura completamente opuesta. Así, Tortuero Plaza³⁴¹, por ejemplo, viene a definir "equivoca y malintencionada" la valoración negativa del impacto del aumento en el tipo de cotización, considerando como el ligero aumento del gravamen, va a alimentar un fondo que dará mayor estabilidad al sistema y que, sobre todo, invierte la tendencia en términos de sostenibilidad: finalmente una medida que aumenta la disponibilidad y no afecta al gasto que supone, en definitiva, una reducción de las pensiones futuras.

El mismo añade, de acuerdo con otros autores³⁴², que el nuevo mecanismo, de hecho, en la medida en que contribuye al mantenimiento del sistema, aumenta el grado general de confianza, puede afectar positivamente el consumo (no afectando los niveles de pensiones) al actuar activamente sobre el crecimiento económico. La eliminación del factor de sostenibilidad aumenta desde la garantía de unos ingresos suficientes hasta la parte muy significativa de la población total formada por futuros pensionistas. Por lo tanto, debe considerarse que el esfuerzo de los contribuyentes actuales va directamente a tener un impacto en su propio futuro.

El MEI no es una panacea para todos los males del sistema de pensiones³⁴³, si bien, con la excepción de la patronal, más críticos con cualquier medida que aumente el coste de la mano de obra, es predominante la opinión de quienes consideran

³⁴¹ TORTUERO PLAZA, J. L., (2021): "El mecanismo de equidad intergeneracional", *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, <https://www.aedtss.com/el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional-por-jose-luis-tortuero/>

³⁴² VILA TIERNO, F.; GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M.; y BENÍTEZ LLAMAZARES, N. (2022): "Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional", *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, n. 467, pp. 119-147.

³⁴³ TORTUERO PLAZA J. L., (2021): Editorial, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, n. 3 (Ejemplar dedicado a: La protección social de los mayores frente al reto de la sostenibilidad y suficiencia de las pensiones), pp. 14-19.

favorable la "sustitución" del factor de sostenibilidad por el mecanismo de la equidad intergeneracional, siempre y cuando esto vaya acompañado de un sistema de control serio y otras acciones colaterales en apoyo de este tipo de políticas.

En cualquier caso, los retos que se habrán de afrontar ahora cuentan con un mecanismo de equidad más justo y eficaz que el factor sostenibilidad. Y en caso de su insuficiencia, son muchas las herramientas que se ponen a disposición de los interlocutores sociales a nivel político sin la limitación de un mecanismo automático supuestamente neutro y técnico, cargando sobre el sistema social y los pensionistas problemas de sostenibilidad derivados esencialmente de factores demográficos.

6. Índice de revalorización de las pensiones

6.1 El "viejo" índice de revalorización de las pensiones

Como ya se ha comentado reiteradamente, el objetivo de las reformas en las que participan la mayoría de los países europeos con un sistema básico de pensiones, basado en el método de reparto, consiste en introducir, por encima de las meras medidas paramétricas (edad de jubilación, años de contribuciones) métodos de armonización de las pensiones a factores demográficos y factores económicos y de estabilidad del propio sistema de pensiones.

Como ya se ha visto en este trabajo, el factor de sostenibilidad, hoy derogado, nació precisamente con el objetivo, expresamente declarado por el propio legislador, de transponer los cambios demográficos relacionados con la longevidad, afectando exclusivamente a la medida de la prestación de pensión inicial. Y este es el objeto también del índice de revalorización de las pensiones, que también ha sido prácticamente derogado por la Ley 21/2022.

El informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en su reunión del 25 de enero de 2011, planteó la

conveniencia de estudiar la posibilidad de utilizar otros métodos de revalorización que también se basaban en índices económicos y cíclicos, como el crecimiento salarial y o el desarrollo de la contribución total. El resultado de esta recomendación fue la adopción del índice de revalorización de pensiones (IRP), previsto en el art. 7 de la Ley 23/2013 que, modificando el art. 48 de la LGSS/94 (actual art. 58 LGSS), introdujo una revalorización de las pensiones, ya no en base al índice de precios al consumo (IPC) únicamente, sino introduciendo en su cálculo las tasas de variación de los ingresos y del número de pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social; del efecto sustitución (variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización), de los ingresos y los gastos totales del sistema de la Seguridad Social³⁴⁴.

El coeficiente previsto en el artículo 58 de la versión originaria del actual texto refundido de la LGSS no ha sido aplicado en los años 2020, 2021 y 2022. El art. 7.1.b) del Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre, suspende la aplicación de este artículo, desde el 1 enero de 2020 y en tanto entre en vigor la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho año y con el Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, se dispone la revalorización de las pensiones de acuerdo con el IPC. Lo mismo que ocurre en 2021, de acuerdo con la disposición adicional 48 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, y en 2022, año en el que ha sido de aplicación lo establecido en el título IV y disposiciones concordantes de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022.

³⁴⁴ Con referencia al sistema “tradicional” de revalorización de las pensiones en España *vid.* HERRAIZ MARTÍN, M. S. (2007): “Revalorización de la cuantía de la pensión de jubilación”, en LÓPEZ CUMBRE, L. (Coord.) VV.AA. en *Tratado de jubilación: Homenaje al profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*, pp. 453-468.

Pese a todo, conviene detenerse en su “viejo” cálculo y evaluar la bondad (¿?) de este índice, que presenta algunos problemas más allá de una aparente simplicidad de cálculo³⁴⁵.

Como se puede apreciar, en la versión originaria del art. 58 LGSS, en el cálculo del coeficiente de corrección del déficit, que es la parte final del propio índice, la evaluación de los gastos en pensiones futuras contiene, como se indica, el mismo índice que se está calculando. Esta es, por supuesto, una referencia circular³⁴⁶.

$$IR_{t+1} = \bar{g}_{l,t+1} - \bar{g}_{p,t+1} - \bar{g}_{s,t+1} + \alpha \left[\frac{I_{t+1}^* - G_{t+1}^*}{G_{t+1}^*} \right]$$

$\bar{g}_{l,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada³⁴⁷ en t+1 de la tasa de variación de los ingresos del sistema de la Seguridad Social (once valores, cinco histórico, seis de previsión);

$\bar{g}_{p,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1 de la tasa de variación del número de pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social (once valores, cinco histórico, seis de previsión);

$\bar{g}_{s,t+1}$ = Media móvil aritmética centrada en t+1 del efecto sustitución³⁴⁸ (once valores, cinco histórico, seis de previsión);

I^*_{t+1} = Media móvil geométrica centrada en t+1 del importe de los ingresos del sistema de la Seguridad Social (once valores, cinco histórico, seis de previsión);

³⁴⁵ OBSERVATORIO SOBRE EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES (2020): “El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP)” - Documento de trabajo sobre datos, metodología y resultados Università di Valencia, 2020 <http://www.uv.es/pensiones/>

³⁴⁶ Para calcular G^*_{t+1} hay que estimar el valor del propio índice que estamos calculando.

³⁴⁷ Una media móvil es una media calculada en una serie histórica de períodos que se mueve de año en año: cada año sale del cálculo el más antiguo y entra uno nuevo en el futuro. Por ejemplo: en 2019 se consideran los valores históricos del período 2014 - 2024, en 2020 el periodo 2015 - 2025.

³⁴⁸ El efecto sustitución se define como la variación interanual de la pensión media en un año sin que en dicho año se revalorizase la pensión.

G^{*t+1} = Media móvil geométrica centrada en $t+1$ de once valores del importe de los gastos del sistema de la Seguridad Social (once valores, cinco histórico, seis de previsión);

α = Parámetro que tomará un valor situado entre 0,25 y 0,33. El valor del parámetro se revisará cada cinco años.

Los dos primeros parámetros incluidos en la fórmula indican las variaciones en el número de ingresos y salidas del colectivo que contribuye a la seguridad social;

El tercer parámetro, denominado efecto de sustitución, es igual a la variación en la pensión media interanual (sin la aplicación de ningún índice de revalorización);

El último elemento consiste en un coeficiente que indica el aumento del saldo de los ingresos de gastos en relación con los gastos globales en pensiones de jubilación multiplicado por una constante. Esta constante sirve para "pesar" este elemento, y se fija de 2014 a 2018 (cinco años) en el valor más bajo permitido, o 0.25%.

El propio artículo 58 LGSS (en su versión original -recuérdese-) establece que el resultado de la fórmula descrita anteriormente no puede dar lugar a un valor inferior al 0,25% o superior a la variación porcentual del Índice de Precios de Consumo más 0,50%. Esta cláusula es un factor importante para evaluar el impacto futuro del IPC en las pensiones. Destacados estudios³⁴⁹ muestran que, en tiempos de crisis e incertidumbre, el valor del índice tiene regularmente un valor negativo, por lo que la cláusula limitante descrita anteriormente debería funcionar durante la mayoría de los años.

Sin embargo, el coeficiente puede considerarse un cambio significativo, ya que cambia plenamente el sistema de revalorización de las pensiones públicas en España,

³⁴⁹ DEVESA CARPIO, E. ET AL. (2015): "El índice de revalorización de las pensiones (IRP) y su impacto sobre el sistema de pensiones español", *Revista de Economía Aplicada*, vol. XXIII, n. 68, pp. 103-125, Universidad de Zaragoza.

lo que depende de las variables que realmente influyen en el sistema y no sólo en el IPC, como ya ocurría antes.

Sin embargo, además de los límites inferior y superior, existía otro mecanismo que apoyaba el desarrollo de los parámetros en juego en el cálculo de la pensión, es decir, la estructura de las medias móviles, que normalmente muestran una tendencia decididamente más armoniosa, en comparación con los valores que los generan³⁵⁰.

La regulación del sistema de revalorización de las pensiones con este índice suscitó serias dudas sobre su constitucionalidad³⁵¹. El problema se planteó en relación con la posibilidad de que el nuevo índice congelara (o semi-congelara) las pensiones vigentes en términos de cuantía, oponiéndose al mandato del art. 50 de la Carta Constitucional sobre la garantía de la suficiencia económica de las prestaciones de pensión "adecuadas y actualizadas periódicamente".

El Tribunal Constitucional ya ha aclarado³⁵² que "desde el art. 50 no puede inferirse que las pensiones existentes deban aumentarse anualmente, ya que el sistema tiene que satisfacer múltiples necesidades sociales con recursos limitados. Cabe destacar también que el artículo 50 debe leerse en todo caso de conformidad con el art. 135 de la CE que introduce el mandato de estabilidad presupuestaria³⁵³.

Se han realizado varios estudios, como se ha mencionado, sobre las tendencias futuras de la jubilación, en particular para estimar el efecto a largo plazo que el nuevo sistema de revalorización puede tener en el largo plazo³⁵⁴. Entre ellos, en 2017 se

³⁵⁰ En una serie histórica, la tendencia de las medias móviles hacen que la distribución sin pasos: una variación repentina en un solo año se redistribuye, de hecho, en los años circundantes.

³⁵¹ SUÁREZ CORUJO, B., (2014): *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*. Lex Nova.

³⁵² SSTC 134/1987 y 100/1990.

³⁵³ DESDENTADO BONETE, A. (2013): "Las pensiones públicas entre la reforma y la sostenibilidad. Algunas reflexiones sobre la Ley 23/2013 Protección social", AA.VV., *Seguridad Social y Discapacidad - Estudios en homenaje a Adolfo Jiménez*, n.65, pp. 115 - 132, CERMI.

³⁵⁴ DEVESA CARPIO, E. ET AL. (2015), *op. cit.*

realizaron interesantes trabajos que presentan proyecciones para la evolución del gasto en pensiones públicas y otras variables de interés por un período hasta 2070. Esta obra utiliza un escenario que mantiene los supuestos centrales de las proyecciones más recientes del llamado Grupo de Envejecimiento de la Comisión Europea (Aging Working Group o AWG³⁵⁵) y en consecuencia reproduce aproximadamente sus resultados. En este estudio, todas las cantidades subyacentes al cálculo del IRP se proyectan a largo plazo, de modo que el índice podría proyectarse a largo plazo.

Con la versión originaria del art. 58 LGSS y teniendo en cuenta las proyecciones mencionadas anteriormente, se esperaría un período bastante largo durante el cual el IRP tendría un valor negativo³⁵⁶; dando entrada al funcionamiento del límite mínimo, y conduciendo esencialmente a la cuasi-congelación de las pensiones, con una pérdida constante de poder adquisitivo, dado que la tasa de revalorización del 0,25% en la que se ubicaría el IRP se compararía, a largo plazo, con una tasa de inflación estimada, tanto en el escenario del estudio FEDEA como del estudio AGW. , alrededor del 2% por cada año³⁵⁷.

En consecuencia, el índice de revalorización de las pensiones, si garantizara la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, podría crear problemas en la suficiencia de las mismas tal y como se exige en el artículo 50 de la Constitución Española, y estar en marcado contraste con el objetivo final de mantener (y si es

³⁵⁵ DE LA FUENTE, M. Á. GARCÍA DÍAZ, A. R. SÁNCHEZ (2017): “La salud financiera...”, *op. cit.*

³⁵⁶ El valor negativo del índice también queda confirmado por las evaluaciones periódicas realizadas hasta el año 2019 por el Observatorio sobre el sistema público de pensiones - Universidad de Valencia - El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) (analisi effettuata per gli anni 2014 - 2019).

³⁵⁷ DE LA FUENTE, M. Á. GARCÍA DÍAZ, A. R. SÁNCHEZ (2017), *op. cit.*,

posible aumentar) el poder adquisitivo de las pensiones, de acuerdo con las recomendaciones contenidas en el Pacto de Toledo 2011³⁵⁸.

En cuanto a la aplicación del índice, no sabemos realmente, a excepción de 2017, en el que se realizó el cálculo y se profundizó en los detalles de los componentes que lo produjeron³⁵⁹, el valor teórico del índice, dado que siempre se aplicó su umbral mínimo, o 0,25%. El valor teórico del cálculo para 2017 fue negativo, es decir, -2,96%. Un valor mucho menor que el límite inferior, por lo que se aplica este último.

Por lo tanto, se sabe que el índice teórico nunca se ha aplicado: como se ve de 2014 a 2017, se aplicó su límite inferior; en 2018 y 2019 se decidió no aplicar el IRP para mantener el poder adquisitivo de las pensiones, por lo que se utilizó una parte del índice de precios al consumidor (1,6% para ambos años), y en 2020 el incremento se fijó en el 0,9%.

Se han estimado³⁶⁰ algunos de los IRP teóricos de años distintos de 2017, por lo que podemos reunir las distintas tasas, teóricas y aplicadas, en una tabla sintética, comparando estos valores con el IRP del año correspondiente:

³⁵⁸ Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado <http://publicacionesoficiales.boe.es/>

³⁵⁹ Informe económico-financiero a los presupuestos de la seguridad social de 2017, pagg 196/204

³⁶⁰ OBSERVATORIO SOBRE EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES (2020): “El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP)” - Documento de trabajo sobre datos, metodología y resultados Università di Valencia, 2020 <http://www.uv.es/pensiones/>

Tabla n. 24: IRP TEÓRICOS E ÍNDICE APLICADO A LAS PENSIONES EN COMPARACIÓN CON EL IPC

Año	Índice de Revalorización de las Pensiones IRP sin límites	Índice aplicado a las pensiones	IPC
2014		0,25%	-1,00%
2015		0,25%	0,00%
2016	-2,52%	0,25%	1,60%
2017	-2,96%	0,25%	1,10%
2018	-2,58%	1,60%	1,70%
2019	-2,13%	1,60%	1,72%
2020	-1,87%	0,90%	0,60%

Fuente: elaboración propia sobre datos de varias estimaciones y del INE

El valor en negro fue calculado por la propia Seguridad Social.

Como se puede apreciar, el instrumento prácticamente no se utilizó, si no en su límite inferior. Por lo tanto, esto permite decir que su validez en tiempos de crisis debe ser revisada definitivamente.

Como se verá a continuación, este será uno de los puntos más importantes de la nueva redacción del Pacto de Toledo 2020.

6.2 El “nuevo” índice de revalorización de pensiones

El primer elemento sobre el que se actuó con la Ley 21/2021 es el relativo a la revalorización de las pensiones. Entre los problemas relacionados con el índice de revalorización de las pensiones, descritos anteriormente, destaca, en primer lugar, el posible fracaso en el mantenimiento efectivo del poder adquisitivo de las prestaciones de pensiones que, junto a las indicaciones procedentes de la segunda recomendación del Pacto de Toledo, llevaron al Gobierno a suspender el índice de revalorización tal y como se esbozaba en reformas anteriores (y nunca entró en vigor) hasta su

derogación definitiva mediante la disposición de un nuevo artículo 58 en el que se asegura la garantía del mantenimiento del poder adquisitivo mediante una actualización de las pensiones en función de la inflación del año anterior. En consecuencia, en aras de la homogeneidad, se modifica del mismo modo el artículo 27 de la Ley de clases pasivas del Estado, que actualiza anualmente las pensiones no contributivas.

El nuevo artículo 58 establece que la revalorización de las pensiones al inicio de cada año se realizará sobre la base de la inflación media registrada en el año anterior, poniendo el límite de que, si esta tasa alcanza un valor negativo, no se aplicará ninguna tasa a las pensiones para que no tengan que sufrir ninguna reducción.

En el punto diecisiete del art. 1 de la Ley 21/2021 también se dispone que el Gobierno realizará "cada cinco años, en el marco del diálogo social, una evaluación de los efectos de la revalorización anual, que contendrá, en su caso, una propuesta de actuación que será remitida a la Comisión Parlamentaria para el seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo".

El mismo punto introduce un comentario explícito sobre la disposición, a saber, que ésta se dispone "con el fin de preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y garantizar la suficiencia económica de los pensionistas": parece que en esta observación se confunde la suficiencia económica de la prestación de pensión con el mantenimiento del poder adquisitivo de la misma prestación. En realidad, las dos cosas no son exactamente coincidentes. Si bien es cierto que el mantenimiento del poder adquisitivo opera en el sentido de un no deterioro de la suficiencia económica, debe considerarse que esta última se refiere a cuestiones relativas al nivel en términos absolutos del beneficio que, aunque se defiende de los efectos de la inflación, puede ser por si mismo insuficiente desde el punto de vista económico.

El tipo efectivamente aplicado a las pensiones al inicio de cada año es igual a la media interanual expresada como porcentaje del índice de precios al consumo de los 12 meses anteriores a diciembre del año anterior. En términos más simples en enero de 2023 se aplicará el promedio de la variación porcentual del valor del índice de precios al consumidor en el periodo entre diciembre de 2022 y diciembre de 2021.

Este mecanismo de revalorización ya ha sido utilizado por el Gobierno al revalorizar las pensiones en enero de 2022 a través del Real Decreto 65/2022, de 25 de enero, sobre actualización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de Clases Pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2022. La tasa aplicada fue del 2,5%. El resultado se obtiene calculando la variación interanual para los meses de noviembre de 2021 a diciembre de 2020. Después de calcular estos valores, se calcula la media aritmética simple de los doce valores obtenidos. Esta media es el índice de revalorización de las pensiones.

Para mayor claridad, los valores del IPC que se toman como base para el cálculo se muestran en la tabla siguiente y, posteriormente, la tabla de variaciones interanuales calculadas como se mencionó anteriormente.

Los datos se toman de las publicaciones del INE mientras que las operaciones de cálculo son de elaboración propia.

Tabla n. 25: VALORES DEL ÍNDICE DE PRECIOS DE CONSUMO (IPC) - DICIEMBRE 2019 - DICIEMBRE 2021.

Mes	Año		
	2019	2020	2021
Diciembre	98,096	97,574	103,965
Noviembre		97,367	102,738
Octubre		97,208	102,425
Septiembre		96,7	100,575
Agosto		96,555	99,743
Julio		96,511	99,292
Junio		97,385	100,046
Mayo		96,938	99,572
Abril		96,944	99,105
Marzo		96,652	97,949
Febrero		97,024	97,008
Enero		97,139	97,583

Fuente: INE

Tabla n. 26: VALORES DE VARIACIONES PORCENTUALES INTERANUALES CON FÓRMULA RELATIVA TOMADOS EN CUENTA EN EL CALCULO DE LA NUEVA REVALORIZACION (AÑOS 2023)

fecha	variación porcentual interanual	fórmula de cálculo
nov-21	0,055162427	nov 2021/nov 2020 - 1
oct-21	0,053668422	oct 2021/oct 2020 - 1
sep-21	0,040072389	sep 2021/sep 2020 - 1
ago-21	0,033017451	ago 2021/ago 2020 - 1
jul-21	0,028815368	jul 2021/jul 2020 - 1
jun-21	0,027324537	jun 2021/jun 2020 - 1
may-21	0,027172007	may 2021/may 2020 - 1
abr-21	0,02229122	abr 2021/abr 2020 - 1
mar-21	0,013419277	mar 2021/mar 2020 - 1
feb-21	-0,000164908	feb 2021/feb 2020 - 1
ene-21	0,00457077	ene 2021/ene 2020 - 1
dic-20	-0,005321318	dic 2020 / dic 2019 - 1

Datos de elaboración propia.

Como se mencionó anteriormente, la media aritmética simple de la segunda columna de la tabla anterior da el valor de 0.0250023 que se redondea a 0.025 (2.5%).

De las tablas anteriores podemos deducir una serie de consideraciones: por ejemplo, observamos cómo el índice, calculado como media, da un valor inferior al valor real alcanzado por los precios: como se puede ver en la primera tabla, un producto genérico que en noviembre de 2020 costaba algo más de 97 euros, en noviembre de 2021 había alcanzado un precio de casi 103 euros, con un incremento efectivo del 5,5%, muy por encima del 2,5% del índice que, siendo una media, es un valor intermedio entre todos los valores mensuales, mientras que es el último que nos da el aumento real de los precios en el año.

López Gandía³⁶¹ retoma esta observación pero, aun considerando que el índice calculado conduce a un valor menor, el hecho de que la revalorización sea de orden anual justifica la aplicación del promedio, mientras que el índice mensual más correcto debería aplicarse mensualmente.

Otra consideración, también señalada en la literatura, es que la nueva revalorización no es un retorno real al pasado. La revalorización anterior³⁶², de hecho, estaba regulada por el art. 48 de la LGSS modificada por el art. 11 de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social en que “se da nueva redacción al apartado 1 del artículo 48 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio”, en los términos siguientes: las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad contributiva, incluido el importe de la pensión mínima, serán revalorizadas al comienzo de cada año, en función del correspondiente índice de precios al consumo

³⁶¹ LÓPEZ GANDÍA J., (2022): "Del factor de sostenibilidad al mecanismo de equidad intergeneracional", *Revista de derecho social*, nº 96, pp. 47-61.

³⁶² GALA DURÁN, C. (2014): “Un nuevo modelo de pensión de jubilación: el impacto del índice de revalorización anual y del factor de sostenibilidad”, *IUSLabor*, n. 1, p. 9.

previsto para dicho año. Así pues, como se puede observar, el incremento que se aplicaba era el del índice (es decir, su valor acumulado y no las diferencias interanuales). La misma ley, sin embargo, disponía que cualquier diferencia positiva entre el valor de la revalorización efectiva que se detectó al final del período y la que se aplicó, se acreditarían al pensionista dentro de los primeros cuatro meses del año siguiente.

También hay que destacar que quizás la cuestión más importante relacionada con la revalorización de las pensiones introducida por la Ley 21/2021 es la vuelta al uso del IPC, un índice más conocido y mejor entendido para el público, a pesar de que el valor real a aplicar no se entiende directamente dada la necesidad de cálculos y medias aritméticas. Esto sin duda ha mejorado el impacto mediático de la reforma, constituyendo, sobre todo para quienes ya perciben una pensión, un elemento de mayor tranquilidad.

En este mismo sentido, cabe señalar también que en el preámbulo III de la ley se menciona expresamente que "se recupera la garantía del poder adquisitivo a través de una actualización de las pensiones en función de la inflación del ejercicio anterior, en plena sintonía con el artículo 50 de la Constitución". Esta referencia al dictado constitucional es una referencia que no es secundaria. Junto con el Pacto de Toledo, que a su vez reafirmó la centralidad del sistema público y la solidaridad intergeneracional constituida por el sistema de reparto, la ley en cuestión también reafirma la centralidad de los dictados constitucionales dados por los artículos 41 y 50 de la CE, que hacen de la suficiencia y adecuación de las prestaciones un objetivo primario del sistema de pensiones³⁶³.

³⁶³ Artículo 41. Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.

Más concretamente, como señalan Vila Tierno, Gutiérrez Bengoechea y Benítez Llamazares³⁶⁴, de esta manera, reconociendo la centralidad de los elementos descritos anteriormente, cualquier camino de reforma debe acompañar la búsqueda de una mayor sostenibilidad del sistema en su conjunto de estos elementos.

Finalmente, junto con el concepto de sostenibilidad, vemos que las nociones de suficiencia y adecuación aparecen desde el principio y al más alto nivel dado su explícito reconocimiento constitucional; los propios autores señalan que la referencia al artículo 50 de la CE no admite dudas: los poderes públicos deben hacerse cargo de garantizar la suficiencia económica de los ciudadanos durante la vejez, y que ante el contraste entre dos conceptos rectores como la sostenibilidad y la suficiencia, el primero no puede obtenerse a costa del segundo, porque esto es contrario al precepto constitucional.

Por lo tanto, es necesario acompañar una medida de revalorización que implique una defensa del valor real de las pensiones frente a la inflación con una serie de medidas para garantizar los niveles mínimos de pensión, encaminados a cumplir plenamente el dictado constitucional, de unas "pensiones adecuadas" y garantizando la "suficiencia económica".

Para completar, hay que decir que la intervención puesta en marcha por la Ley 21/2021 actúa también una realineación de algunos parámetros utilizados en la gestión de las pensiones, en particular en términos de incentivos y desincentivos y, en línea con las recomendaciones del Pacto de Toledo, acercar lo más posible la edad legal de jubilación a la edad media real de expulsión de los trabajadores del mundo laboral. minimizar esas ineficiencias del sistema de jubilación. El mismo preámbulo

Artículo 50. Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad [...].

³⁶⁴ VILA TIERNO F., GUTIÉRREZ BENGOCHEA M, BENÍTEZ LLAMAZARES N., (2022): "Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la Ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional", *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, n. 467, pp. 119-147.

de la ley aclara cómo algunas de estas medidas tienden a modificar el acceso a la pensión de vejez, utilizando "fórmulas voluntarias más justas", diseñadas para lograr el objetivo antes mencionado.

En cuanto a la jubilación anticipada voluntaria, se modifican los coeficientes reductores aplicables a este caso, con el objetivo de favorecer una prolongación de la vida laboral del trabajador. En lugar de trimestrales, estos coeficientes son aplicables para cada mes individual de anticipo de la pensión, y en todo caso son en promedio más favorables que los vigentes anteriormente (con la excepción de los valores en los que el anticipo es más relevante). Es por ello que podría decirse que la norma ha disminuido el desincentivo, pero a niveles más bajos de anticipación, endureciendo aún más a los más altos.

Así, en el caso de seis meses de antelación, por ejemplo, se mantiene aproximadamente sobre los valores anteriores y en el caso de los 12 meses pasa de una sanción que oscila entre el 5% - 4,75% (dependiendo del período de cotización), frente al 8% - 6,5% anteriormente vigente. Sin embargo, en el caso de los 24 meses, en cambio, encontramos valores mucho más altos, pero solo en caso de periodo de cotización más corto: pasando del 16% - 13% anterior al 21% - 13% de la nueva ley. Este último valor (13%) está relacionado con aquellos que han pagado más de 44 años y seis meses de cotización y para estos no se ha previsto ningún agravamiento.

Las diferencias de interpretación también están motivadas por el hecho de que pasamos a una serie de valores tabulados de una situación al cálculo (un tanto % cada trimestre).

Extensos son los cambios con el fin de actuar sobre la jubilación anticipada involuntaria por parte del trabajador: el objetivo del legislador es que sea más amplia el alcance de la jubilación anticipada por causas no imputables al trabajador.

Los coeficientes reductores de jubilación anticipada involuntaria, además de los casos anteriores, como, por ejemplo, para trabajadores que se han visto afectados por un expediente de regulación de empleo (ERE)³⁶⁵, se aplican en otros casos, incluso en el caso de extinción del contrato por libre voluntad del trabajador³⁶⁶. Lo mismo se aplicará a todas las causas por despido objetivo y a mujeres que extinguen su relación laboral por ser víctimas de violencia de género.

El peso de la penalización, también en este caso con coeficientes diferenciados por meses de anticipo en lugar de trimestres como en la legislación anterior, se ha reducido en un sentido general y si el valor correspondiente previsto para el anticipo voluntario de pensión es más ventajoso, se aplicará este último.

Se han añadido otras reformas relacionadas con la flexibilidad de la jubilación con el objetivo de conseguir una prolongación de la vida laboral: por ejemplo, en el caso de jubilación diferida, el incentivo único establecido hasta el momento era la posibilidad de obtener un porcentaje adicional del 4% por cada año completo de trabajo efectivo después de alcanzar la edad de jubilación que se sumará a la correspondiente al período pagado anteriormente o a una suma global, siempre por cada año adicional de trabajo, más allá de la edad de jubilación, o una combinación de los dos.

³⁶⁵ Casos cubiertos por el artículo 207.1 de la Ley General de Seguridad Social.

³⁶⁶ En los supuestos previstos en los artículos 40.1, 41.3, 49.1m) y 50 del Estatuto de los Trabajadores.

III. NUEVAS PERSPECTIVAS DE FUTURAS REFORMAS. EL PACTO DE TOLEDO HOY

1. Cuestiones claves del informe de evolución del Pacto de Toledo

Casi 10 años después de la aprobación de la anterior reformulación del Pacto de Toledo³⁶⁷, el Congreso de los Diputados aprobó, el 19 de noviembre de 2020, el "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo"³⁶⁸, mediante el cual, la Cámara Legislativa reafirma su compromiso con el mantenimiento y la defensa de un sistema de seguridad social y, dentro del mismo, el sistema público de pensiones, como factor esencial en la cohesión de la sociedad española y en la cobertura de las prestaciones sociales, al tiempo que reclama la reforma constante y adecuada de un mismo sistema, con el objetivo de seguir respondiendo, como ha hecho en el pasado, a las necesidades y demandas de la sociedad.

Aunque el nuevo Pacto de Toledo con sus 22 recomendaciones busca abarcar todos los aspectos y sectores relacionados con la Seguridad Social, algunas cuestiones clave son más importantes:

³⁶⁷ El Pleno del Congreso de los Diputados, el 6 de abril de 1995, aprobó el "Informe del Informe para el Análisis de los Problemas Estructurales del Sistema de Seguridad Social y de las Principales Reformas a Empezar", más conocido como el "Pacto de Toledo"; ocho años después, el pleno del Congreso de los Diputados de 2 de octubre de 2003 aprueba el "Informe de la Comisión No Permanente para la evaluación de los resultados obtenidos mediante la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo", también conocido como "Pacto de Renovación del Pacto de Toledo"; nueve años después, en 2011, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el pasado 25 de enero el Informe de la Comisión No Permanente del Pacto de Toledo denominado "Informe, Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo", también conocido como "La reforma del Pacto de Toledo"; después de nueve años el 19 de noviembre de 2020, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el "Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo", que llamamos "La nueva reforma del Pacto de Toledo 2020". Vid. MONEREO PERÉZ J. L., INIESTA G. R., (2020): "El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n. 25, 4 Trimestre, Ed. Laborum.

³⁶⁸ MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2020): *Informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo*, Colección Seguridad Social, n. 35. <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/837109f0-e8fa-47fb-b878-668afc1bca1e/Informe+Pacto+de+Toledo+2011..pdf?MOD=AJPERES>

- La defensa del mantenimiento, la mejora y la adaptación del sistema público de seguridad social y, en particular, del sistema de pensiones, basado en la solidaridad intergeneracional y dentro de cada generación, y a través de un reparto justo de la carga.

- Oposición a cualquier transformación radical del sistema que implique una ruptura con los principios en los que se basa el actual, como los de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional, la suficiencia de beneficios, la equidad en el reparto de cargas y la responsabilidad pública en la gestión y gestión del sistema.

- La consideración de que el actual sistema de pensiones, en su forma contributiva, proporciona una respuesta protectora frente a situaciones de necesidad en las que pueden encontrarse trabajadores, pensionistas y sus familias, no parece adecuado cambiar su naturaleza en función de su financiación, ya que tal cambio afectaría también a la regulación de las prestaciones sociales en cuestión.

- La adecuación de la financiación de la seguridad social a la naturaleza de las prestaciones, de modo que las prestaciones no contributivas y los servicios universales se financien a través de las cotizaciones estatales a la seguridad social, mientras que las cotizaciones a la seguridad social son la fuente básica de cobertura financiera de las prestaciones contributivas, sin perjuicio de cualquier otra ayuda y recursos financieros, basados en la fiscalidad general , que pueden ser necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema y la adecuación de sus beneficios.

- Una vuelta al consenso sobre la actualización periódica de las pensiones, para que, al menos, mantengan su poder adquisitivo, situando esta revalorización en el crecimiento de los precios, como venía siendo constante desde 1990, consenso que se rompió con la aprobación de la Ley 23/2013;

- La consolidación de la separación de las fuentes de financiación, de modo que sólo las prestaciones estrictamente contributivas mantengan su

financiación básica a través de las cotizaciones a la seguridad social, mientras que otras prestaciones y servicios que la propia Comisión describe como "impropios" encuentran su cobertura financiera a través de transferencias a la seguridad social por parte del Estado, recurriendo a la fiscalidad general.

- Por último, dos novedades: en primer lugar, al subrayar que la Seguridad Social española se basa, entre otras cosas, en un contrato generacional, queda claro que el sistema de pensiones español necesita el apoyo de los jóvenes y, en segundo lugar, el impacto de la digitalización de la economía y la sociedad en el sistema de seguridad social.

Por último, cabe señalar como el informe de la Comisión sobre el Pacto de Toledo muestra que se está moviendo en la dirección de eliminar los mecanismos para controlar automáticamente el aumento del gasto que estaban previstos en las reformas de 2011 y 2013³⁶⁹. Evidentemente, se cree que el ajuste paramétrico de la reforma de 2011, que se mantendría en vigor, es suficiente para apoyar el aumento del gasto en pensiones previsto en las próximas décadas, añadiendo desincentivos a la jubilación anticipada y logrando una separación efectiva de la gestión.

Entre los analistas hay quienes tienen dudas al respecto. En este sentido, citamos un estudio de 2019 que afirma que, tras la derogación de la reforma de 2013, el Estado debería inyectar una media de entre 3,2 y 5,2 puntos del PIB en el sistema de pensiones cada año durante varias décadas, con el fin de poner la situación bajo control³⁷⁰.

³⁶⁹ MENEU, R., DEVESA, E., DOMÍNGUEZ, I., ENCINAS, B. AND ALONSO, J.J. (2018): "The Effects of Recent Spanish Pension Reforms on Sustainability and Pension Adequacy", *Applied Economics*. Editor: Routledge. Taylor & Francis Group, Vol. 50, n. 22, pp. 2459-2468.

³⁷⁰ DE LA FUENTE A., GARCÍA DÍAZ M. A., SÁNCHEZ MARTÍN A. R., (2020): "Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones", *Fedea Policy Papers*, n. 2020-2023 <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/12/FPP2020-23.pdf>

2. Recomendaciones del Pacto de Toledo tras la última revisión en 2020

Las quince recomendaciones del Pacto de Toledo pasan a ser 22, con una recomendación cero, dos bises y la supresión de una de las antiguas:

1. Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones.
2. Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero.
3. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones.
4. Fondo de reserva.
5. Integración y convergencia de regímenes.
6. Adecuación de las bases y de los periodos de cotización.
7. Incentivos al empleo.
8. Modernización e información al ciudadano.
9. Gestión del sistema.
10. Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.
11. Lucha contra el fraude.
12. Contributividad.
13. Edad de jubilación.
14. Prestaciones de viudedad y orfandad.
15. Solidaridad y garantía de suficiencia.
16. Sistemas complementarios.
17. Mujeres y Seguridad Social.
18. Juventud y Seguridad Social.
19. Personas con discapacidad.
20. Trabajadores migrantes.
21. Seguridad Social y Economía Digitalizada.

22. Control parlamentario, seguimiento, evaluación y reforma del Pacto de Toledo.

Recomendación 0: Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones

El Pacto de Toledo reafirma "su compromiso con el mantenimiento, la mejora y la adaptación del sistema público de seguridad social, en particular, del sistema de pensiones" y "se opone a cualquier transformación radical del sistema" que implique, entre otras cosas, la ruptura de sus principios de solidaridad, adecuación de las prestaciones y equidad.

Esto confirma la importancia de mantener un sistema de distribución, aunque a priori no parece descartar la posibilidad de un sistema teórico inspirado en el sistema de Italia y Suecia.

Se reitera que las cotizaciones sociales son "la fuente fundamental" de la cobertura financiera de las prestaciones contributivas, "sin perjuicio de apoyos y recursos económicos adicionales", como las transferencias estatales.

También se confirma que "las prestaciones no contributivas y los servicios universales deben financiarse a través de las contribuciones estatales a la seguridad social ", con una clara referencia al modelo actual de financiación a través de la fiscalidad general.

Recomendación 1: Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero.

Esta es la confirmación de una dirección ya presente en las recomendaciones anteriores. Y es la que básicamente reafirma la sostenibilidad financiera de la

Seguridad Social, asegurando que sus recursos tengan la capacidad de pagar las pensiones actuales y futuras. El Pacto de Toledo fija el final de 2023 como un horizonte para la cancelación del déficit de pensiones y subraya la necesidad de un proceso de divulgación para explicar a la población que el déficit se debió en gran medida a la asunción de cargas inadecuadas, y cómo estas cargas deberían ser asumidas por la fiscalidad general, en lugar de estar cubiertas por cotizaciones sociales estrictamente destinadas a prestaciones contributivas³⁷¹.

Las prestaciones cuya cobertura financiera debe proporcionarse mediante transferencias estatales a la Seguridad Social por no ser de origen contributivo, son las siguientes:

- Las ayudas a las empresas que reducen la cotización a la Seguridad Social y otros ejemplos de trato favorable a las cotizaciones como consecuencia de políticas activas de creación o mantenimiento de puestos de trabajo, que pueden ser una herramienta valiosa para fomentar el acceso o el mantenimiento del empleo de determinados colectivos, pero cuya financiación no debería realizarse con cargo a los recursos propios de la Seguridad Social.

Cabe señalar que las normas de Seguridad Social distinguen entre las denominadas "bonificaciones" y las "reducciones" de las cotizaciones a la Seguridad Social. Ambas cifras suponen una reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social que deben pagar las empresas y otros responsables, pero mientras que las primeras se

³⁷¹ A continuación, se muestra una lista de cuáles son los gastos supuestamente impropios de la Seguridad Social en la estimaciones para 2023, en millones de euros (Fuente: MISSM, 2020 p. 16):

Tarifas planas y otras reducciones cotizaciones Seguridad Social	1,818
Coste de rellenar las lagunas para cálculo pensión	788
Subvenciones implícitas a regímenes especiales	1,014
Complemento de maternidad a pensiones	1,082
Prestación contributiva por nacimiento y cuidado de hijos	2,953
Costes de funcionamiento	3,911
Políticas no contributivas de empleo financiadas con cuotas	11,305
total	22,871

sustentan en el presupuesto público y proceden de la fiscalidad general, a través de transferencias a la Seguridad Social, las reducciones corren directamente a cargo del presupuesto de la Seguridad Social, reduciendo sus ingresos³⁷².

- Las ayudas a sectores productivos específicos adelantando la edad de jubilación en determinadas actividades, dando un trato favorable a las cotizaciones en determinados regímenes o regímenes especiales o en las actividades de los jóvenes en formación. Son medidas que no entran en el ámbito de las cotizaciones a la Seguridad Social y, por ello, deben estar sujetas a financiación de la tributación general.

- La integración de la maternidad en las pensiones contributivas. La Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016, y en el marco de la acción cautelar de la Seguridad Social, incorporó, a favor de las mujeres, cuya pensión contributiva se extiende desde el 1 de enero de 2016, un complemento de pensión, establecido como porcentaje de la propia pensión, en función del número de hijos naturales o adoptados. No obstante, si la suplementación por maternidad es independiente de la financiación de las cotizaciones a la Seguridad Social, es necesario considerar su redefinición, tanto en lo que se refiere al cálculo del complemento como a los beneficiarios de pensiones; en este caso parece lógico que, si la financiación de los complementos se encuadrara en el impuesto general, fuera necesario incluir en él a los beneficiarios de pensiones no contributivas que actualmente están excluidos de dicha prestación.

- El incremento de la base imponible de la pensión de viudedad para pensionistas con menos recursos o mayores de 65 años sin trabajo ni ingresos, dado su carácter asistencial y no contributiva.

³⁷² SALVADOR CIFRE, C. (1996). *Equivalencia entre cotizaciones y prestaciones de jubilación en el sistema contributivo de la seguridad social en España. En la hacienda pública ante la globalización económica. III Encuentro de Economía Pública*, pp. 1-10, Universidad de Sevilla, Departamento de Teoría Económica y Economía Política.

- Las prestaciones por nacimiento y cuidado de los hijos, que igualmente habrían de ser transferidas, al menos en parte, a la financiación estatal.

Como primera consecuencia de estas recomendaciones, en el proyecto de ley del presupuesto general del Estado para 2021, además de las transferencias estatales "tradicionales" al presupuesto de la Seguridad Social para cubrir las acciones de protección no contributivas, existen nuevas partidas presupuestarias para la financiación de la prestación de cotización por nacimiento y cuidado de los hijos, el coste de la reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social o de otro tipo, en cumplimiento de la primera recomendación del Pacto de Toledo 2020.

Con el mismo objetivo, la Disposición Final 35 del Proyecto de Presupuesto General del Estado para 2021 incorpora, en la LGSS, una nueva disposición adicional de la trigésima primera, que establece que, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, se deberá realizar una dotación anual a transferir por el Estado al presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de prestaciones en prestaciones a la cotización social de determinados regímenes y colectivos:

1. El coste del reconocimiento de las prestaciones de jubilación anticipada mediante la aplicación de coeficientes de reducción cuando no se haya aportado ninguna cotización adicional;
2. El coste de complementar los períodos no desembolsados para determinar la base reguladora del rendimiento del sistema;
3. El coste de reducciones legalmente establecidas en la cotización a la Seguridad Social.

Del mismo modo, el importe de las prestaciones que deben financiarse mediante una transferencia del Estado a la Seguridad Social debe fijarse anualmente.

Recomendación 2. Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones

El mecanismo de revalorización de las pensiones vigente hasta hace relativamente poco, ha provocado incrementos anuales del 0,25%, llevando a miles de pensionistas a las calles en protestas masivas. El Pacto de Toledo defiende en su recomendación que "el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, su garantía por ley y su preservación mediante la adopción de medidas para asegurar el equilibrio social y financiero del sistema de pensiones en el futuro"³⁷³.

Por lo tanto, se afirma que la revalorización anual de las pensiones sobre la base del IPC real es el mecanismo que debe utilizarse para mantener el poder adquisitivo de las pensiones³⁷⁴.

También hay que añadir que cualquier incremento de la pensión pactada por encima del IPC debería pagarse con otros recursos financieros ajenos a la Seguridad Social, con una clara referencia a la fiscalidad general.

En el presupuesto de la Seguridad Social para 2021, se espera que las pensiones de la Seguridad Social se revaloricen un 0,9%, una revalorización del 1,8% en el caso

³⁷³ Según datos de la Seguridad Social, en octubre de 2020 se abonaron 9.773.471 pensiones contributivas (un 0,05% más que en octubre de 2019), de las que 6.098.053 fueron por jubilación, 2.347.804 por viudedad, 946.925 por incapacidad permanente, 337.762 por huérfanos y 42.927 por familiares. Las cuotas mensuales de las prestaciones de la Seguridad Social ascendían a 9.930,11 millones de euros a 1 de octubre (un 2,26% más que en octubre de 2019); más de 2/3 de los plazos (7.121,52 millones de euros) se destinaron al pago de pensiones de vejez; los tramos de las pensiones de supervivencia ascendieron a 1.710,74 millones de euros; las prestaciones por incapacidad permanente, por su parte, ascendieron a 933,25 millones de euros, mientras que las prestaciones de huérfanos ascendieron a 139,14 millones de euros y las prestaciones familiares, 25,47 millones de euros (2,88 %).

³⁷⁴ La relativa novedad es la "reversión" del tratamiento de la revalorización de las pensiones en la reforma "regresiva" de 2013. Es prácticamente una sugerencia: hay que olvidar las últimas medidas tomadas –se refiere a las reformas que llevaron al actual índice de revalorización recogido en el art. 58 LGSS– y retomar las recomendaciones de 2011, en el sentido de que las revalorizaciones tengan en cuenta el IPC real. Vid. MONEREO PERÉZ J. L., INIESTA G. R., (2020): "El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)", *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n. 25, 4 Trimestre, Ed. Laborum.

de las pensiones no contributivas, manteniendo la suspensión en la aplicación del artículo 58 de la LGSS.³⁷⁵

Recomendación 3: Fondo de reserva

También se aborda la situación del Fondo de Reserva, de la “hucha” de las pensiones, que se vació en un 90% durante la reciente crisis de 2008-2014, dado el déficit de las cuentas sociales. El Pacto considera que tan pronto como se haya restablecido un saldo positivo en las cuentas, este superávit debería reservarse de nuevo al Fondo de Reserva, que mostró sus efectos positivos durante la crisis mencionada, y que debería así reconstituirse en su función original. También se considera que sería apropiado establecer un nivel mínimo del Fondo para que no pueda utilizarse plenamente en el futuro.

Esto va acompañado de una observación importante, a saber, que el Fondo de Reserva no puede considerarse el mecanismo más adecuado para hacer frente a los desequilibrios estructurales, al tiempo que se reconoce su importancia en las fases económicas.

³⁷⁵ Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social: (...) A partir del 1 de enero de 2020, este Real Decreto-ley establece una revalorización de las pensiones y otras prestaciones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, en su forma contributiva y no contributiva, así como de las Clases Pasivas del Estado, del 0,9%, no son de aplicación lo dispuesto en el artículo 58 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, y en el artículo 27 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril. Para complementar esta disposición, el Real Decreto-ley incorpora un anexo que recoge los importes de las pensiones mínimas, otras pensiones y prestaciones públicas, así como los activos reglamentarios de las pensiones de clase pasiva y los importes aplicables a las pensiones especiales de guerra para el año 2020. Por otro lado, también prevé la garantía de mantener el poder adquisitivo de las pensiones en caso de que la inflación en 2020 sea superior al incremento previsto del 0,9%.

Por último, la Comisión observa que la reducción de los activos del Fondo no puede utilizarse en ningún caso para justificar una reducción del importe de las prestaciones.

Recomendación 4: Integración y convergencia de regímenes

Esta recomendación propone el objetivo de alcanzar dos regímenes principales, uno para los trabajadores por cuenta ajena y otro para los trabajadores por cuenta propia. En su afán por equilibrar la protección social de los dos grandes grupos de trabajadores, el Pacto de Toledo recomienda “medidas que incluyan la jubilación anticipada y el trabajo a tiempo parcial” para los autónomos³⁷⁶.

Es necesario, sobre la base de este principio, analizar la regulación actual de los sistemas especiales para verificar si las razones y circunstancias que motivaron su establecimiento siguen ocurriendo y, en caso de que esto no ocurra, proceder a su reorganización gradual e integración en el sistema general.

La Comisión añade que la sostenibilidad del sistema de pensiones requiere adaptaciones a la situación de los ciudadanos, por ejemplo, para que podamos determinar, de nuevo con vistas al diálogo social, la contribución de los autónomos sobre la base de sus ingresos reales, para que los principios básicos de contribución y solidaridad en los que se basa el sistema no se vean comprometidos.

Una de las características del Régimen Especial de Autónomos es, de hecho, que los interesados pueden elegir la base de cotización a la que cotizar, un método que ha llevado a la gran mayoría a optar por cotizar por la base mínima, convirtiéndose en un régimen deficitario cuya sostenibilidad termina dependiendo de las

³⁷⁶ MONEREO PERÉZ J. L., RODRÍGUEZ INIESTA G. (2020): “El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n. 25, 4 Trimestre, Ed. Laborum.

aportaciones de otros regímenes en consonancia con los principios de contributividad y de solidaridad. Así, en el marco del diálogo del Gobierno con las organizaciones que representan a los autónomos y con el objeto de acercar las bases de cotización a los ingresos de los interesados, en julio de 2022 ha entrado en vigor un nuevo sistema de cotización por cuenta propia³⁷⁷.

Recomendación 5: Adecuación de las bases y de los períodos de cotización

El Pacto siempre considera válido el umbral de 15 años como período mínimo de cotización necesario para acceder a una pensión contributiva y acuerda la ampliación progresiva de 15 a 25 años del periodo de tiempo utilizado para calcular la base imponible de la pensión, acordada en la reforma de pensiones de 2011 y que culminará en 2022.

Por otro lado, cabe destacar que el Pacto de Toledo propone que se dé a los trabajadores la oportunidad de elegir cuál de sus años de trabajo debe incluirse en los 25 años de cálculo, de forma que se puedan neutralizar los posibles años de crisis y las rentas más bajas, como es el caso, por ejemplo, del gran número de trabajadores afectados por la pasada crisis económica con situaciones de desempleo de larga duración.

La Comisión destaca esta posibilidad, que ya ha sido perseguida por la Ley 27/2011, que estableció un anticipo sobre el periodo de solicitud y la determinación de la base jurídica, en el caso de las personas que, desde los 55 años y al menos durante

³⁷⁷ Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad. Para mayor abundamiento, *vid.* RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, R. M. (2022): “El impacto de la reforma de la Seguridad Social en el trabajo por cuenta propia: Alcance de las medidas en los trabajadores autónomos del reta y del régimen especial del mar”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n. 163, pp. 217-242.

24 meses, hubieran experimentado una reducción de las bases de cotización en relación con la acreditada antes de la extinción de la relación laboral.

Para los “casos de vida laboral muy larga”, la Comisión propone considerar la posibilidad de que el trabajador pueda excluir “un año específico del período de cálculo ordinario” o elegir “la parte específica de la carrera contributiva” como base para calcular su pensión. En cuanto a la pensión máxima y la base máxima de cotización, el Pacto de Toledo considera que su relación “debe establecerse legalmente de forma clara y estable”³⁷⁸.

Por último, parece oportuno resumir los cambios que ha tenido desde 1985, el período de cálculo de la base reguladora de la pensión de vejez.

La base se calculaba como resultado de dividir entre 28 la suma de las bases de cotización por un período ininterrumpido de 24 meses, elegidas por el interesado dentro de los 7 años anteriores. Desde 1985 se inició un proceso de aumento del período de cálculo, a saber:

- Mediante la Ley 26/1985, el cálculo de la base reguladora de la pensión de vejez se fijó dividiendo por 112 la suma de las bases de cotización de los 96 meses anteriores en el hecho causante.
- Por ley 24/1997, la base reguladora pasó a ser el cociente obtenido dividiendo por 210 la suma de las bases de cotización de las 180 mensualidades anteriores al mes anterior a la causalidad.
- Por último, a través de la Ley 27/2011 –y con un periodo de aplicación gradual de 10 años– se encuentra la base reguladora en el resultado de la división por 350 de la suma de las bases de cotización de las 300 mensualidades anteriores al mes anterior a la causalidad.

³⁷⁸ A este respecto véase CONDE-RUIZ, J. I., (2017): “Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones.” *Fedea Policy Papers*, n. 4.

Recomendación 6: Incentivos al empleo

El Pacto afirma la importancia de no financiar los incentivos al empleo mediante las cotizaciones a la Seguridad Social, en primer lugar, haciendo hincapié en el carácter excepcional de las medidas de este tipo, centrándose en los grupos estructuralmente desfavorecidos, como, por ejemplo, las personas con discapacidad, en riesgo de exclusión social, las personas con discapacidad de larga duración y las víctimas de la violencia de género.

La Comisión reconoce como elemento clave del sistema de seguridad social el nivel de empleo que determina su nivel de financiación: la consecución del pleno empleo y su mayor estabilidad y calidad deben ser los objetivos centrales de la Seguridad Social, para los que los incentivos desempeñan un papel fundamental en la creación de nuevos puestos de trabajo o en el mantenimiento de los existentes. Como se ha dicho, estos instrumentos merecen una consideración favorable, pero siempre teniendo en cuenta que el sistema de incentivos debe concebirse como un instrumento excepcional y centrarse en las situaciones y grupos que se pretende promover, de hecho, la evidencia empírica sobre el impacto de estas bonificaciones muestra que su efectividad como incentivo a la contratación suele ser limitada. Restringir estos incentivos a colectivos bien definidos que presenten problemas claros de empleabilidad o destinarlos a mejorar el capital humano de los desempleados favorecería su efectividad.³⁷⁹. Estos colectivos están relacionados con personas

³⁷⁹ HERNÁNDEZ DE COS P., (2020): “El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia - Contribución del Banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. 2 de septiembre de 2020”, *Documentos Ocasionales* n. 2106/2021, BANCO DE ESPAÑA <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/21/Fich/do2106.pdf> Véanse, en este sentido, la evidencia sobre el peso muerto de algunos programas de exenciones a las cotizaciones a la Seguridad Social, en FONT P., IZQUIERDO M., PUENTE S., (2017): “Subsidising mature age employment or throwing coins into a wishing well:

desfavorecidas como las personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social o víctimas de violencia de género³⁸⁰.

También deben adoptarse medidas para fomentar la contratación de desempleados de larga duración y jóvenes y para fomentar el mantenimiento del empleo de los mayores de 55 años contratados.

En este sentido, en octubre de 2020, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Tributaria (AIReF)³⁸¹ presentó el estudio de la segunda fase de la Revisión del Gasto “Incentivos a la contratación y al autoempleo”³⁸² en el que analiza siete tipos de incentivos, cuyo importe asciende a unos 2.000 millones de euros en 2018. Con carácter general, el estudio de la AIReF señala que los incentivos deberían ser una herramienta para mejorar la empleabilidad de determinados colectivos, pero en ningún caso sustituir las reformas necesarias para combatir la alta estacionalidad y el elevado desempleo que caracterizan al mercado laboral español.

a quasi-experimental analysis”, *Documentos de Trabajo*, n. 1740, Banco de España, y el metaanálisis que indica que los programas de formación y orientación parecen ser las políticas activas más eficaces, en CARD D., KLUVE J., WEBER A. (2018): “What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations”, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16, n.3, pp. 894-931.

³⁸⁰ CARD D., KLUVE J., WEBER A. (2018): “What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations”, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16, n.3, pp. 894-931

³⁸¹ La Autoridad Tributaria Independiente española (AIReF) es un organismo independiente de control fiscal creado en 2013 por el Gobierno español, por iniciativa de la Unión Europea y como desarrollo de un mandato constitucional. Su objetivo es garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, así como la sostenibilidad financiera del país. El 14 de noviembre de 2013 se publicó la Ley Orgánica 6/2013, por la que se crea la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). La AIReF pertenece a la Red de Instituciones Fiscales Independientes de la Unión Europea, creada en 2015.

³⁸² Spending Review 2019/2020 Incentivos a la contratación Octubre 2020 disponible en <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/INCENTIVOS/Presentación-Spending-Review-Incentivos-a-la-Contratación.pdf>

Recomendación 7: Modernización e información a los ciudadanos

El artículo 17 LGSS (cuyo contenido proviene de la Ley 27/2011) establece que la Administración de la Seguridad Social deberá informar a cada trabajador sobre su futuro derecho a la jubilación ordinaria, con la periodicidad y contenidos determinados por la comunicación reglamentaria que tendrán únicamente efectos meramente informativos, sin dar lugar a derechos o expectativas de derechos a favor del trabajador o de terceros.

La comisión se refiere expresamente a dicho precepto invitando al Gobierno a cumplir con las obligaciones de información establecidas en el mismo, proporcionando a los ciudadanos información periódica e individualizada sobre sus futuros derechos de pensión.

A tal efecto, la Orden ESS/2098/2014, de 6 de noviembre, modificó el anexo de la Orden de 27 de diciembre de 1994 por la que se aprueba el modelo de comunicación individual de la retribución, incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del empresario. El objetivo sería concienciar sobre las posibilidades económicas de cada trabajador, así como la relación entre el salario actual y la pensión que le correspondería.³⁸³

El objetivo es que al menos una vez al año cada contribuyente reciba, en su domicilio y en la medida de lo técnica y económicamente posible, información sobre la cuantía aproximada de la pensión que podría recibirse tras la jubilación, en el caso de que las circunstancias de la cotización existente en el momento de la prestación de dicha información se mantengan constantes a lo largo del tiempo.

³⁸³ La presente orden tiene por objeto aprobar un nuevo modelo de declaración individual justificativa del pago de salarios, en concreto para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 104.2, párrafo segundo, del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, al que se añadió, con efectos de 1 de enero de 2013, la disposición adicional vigésima sexta de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, de actualización, adaptación y modernización del sistema de seguridad social.

Recomendación 8: Gestión del sistema

Desde la formulación inicial del Pacto de Toledo, como se ha mostrado anteriormente en este trabajo, la evolución de la estructura de gestión de la Seguridad Social apuntaba a una mayor integración de los sectores de gestión relacionados con el sistema económico de seguridad social y la gestión de las prestaciones económicas, a través de la creación de un organismo único, denominado “Agencia de la Seguridad Social”, un nombre confirmado en la reformulación del Pacto de Toledo en 2003.

La disposición adicional 7ª de la Ley 27/2011, creó la “Agencia Estatal de la Seguridad Social” con el fin de llevar a cabo, en nombre y por cuenta del Estado, la gestión del sistema de seguridad social en su conjunto. No obstante, la creación y entrada en funcionamiento del Organismo Estatal de Administración de la Seguridad Social debería realizarse con la aprobación de su Estatuto por real decreto acordado en el Consejo de Ministros, previa negociación con las organizaciones patronales y sindicales más representativas; Sin embargo, esta legislación aún no se ha adoptado.³⁸⁴

No obstante, las razones para la creación de la Agencia Estatal de Administración de la Seguridad Social siguen vigentes, y por eso la Comisión aprovecha la oportunidad para promover la mejora de la gestión del sistema de seguridad social, incluida la correspondiente a su régimen económico, mediante el mantenimiento de una estructura integrada, o mediante la creación de una Agencia de Seguridad Social que garantice no sólo la simplificación, racionalización, rentabilidad y eficiencia, sino la mejor aplicación de los principios de solidaridad, la

³⁸⁴ El reglamento de la Agencia Estatal de Administración de la Seguridad Social debía formularse en el marco de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de organismos estatales para la mejora de los servicios públicos, norma legal derogada por la disposición única derogatoria. c) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. No obstante, la disposición final 31ª del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 incorpora un nuevo Apartado 4.ª, en el capítulo III del Título II, de la citada Ley 40/2015.

igualdad de trato y la equidad entre las generaciones que forman el sistema de seguridad social español.

El Pacto subraya además “la necesidad urgente de reforzar la dotación de personal”, pues, entre otras cuestiones, “es esencial abordar un plan global para la recuperación y renovación del personal al servicio de la seguridad social; para ello, se debe planificar la cobertura de manera ordenada, gradual e ininterrumpida del excesivo número de vacantes en las últimas décadas, a fin de garantizar la gestión eficaz y eficiente del sistema”.

En esta recomendación, la Comisión también pide una coordinación más estrecha y adecuada entre el sistema de seguridad social y los sistemas sanitarios regionales.

Recomendación 9: Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social

La Comisión hace hincapié en el llamamiento a respetar “la norma de igualdad en la composición de sus órganos de gobierno”, así como la recomendación de “darles cierta flexibilidad en el uso de sus recursos compatible con un estricto control por parte de la Seguridad Social”. El texto también añade que “hay que avanzar hacia un mejor uso de los recursos y la experiencia de las mutualidades, especialmente en los servicios de trauma”.

El proceso de modernización exigido en el acuerdo parlamentario se combina con la recomendación de mayores márgenes de flexibilidad en la gestión por parte de las mutuas, reduciendo los controles de la administración, siguiendo una línea abierta con la Ley 35/2014, de 26 de diciembre. Debe considerarse que estos organismos, que cooperan con la Seguridad Social, aunque de carácter privado, gestionan las prestaciones sociales públicas, para las que se les ponen a su disposición ingresos públicos, como las cotizaciones a la Seguridad Social.

Recomendación 10: Lucha contra el fraude

El Pacto subraya la necesidad de reforzar la lucha contra el fraude a la Seguridad Social³⁸⁵ y subraya su compromiso de colmar las lagunas legislativas en las que se esconden los abusos a la hora de determinar el régimen específico de afiliación. Se mencionan expresamente los falsos trabajadores por cuenta propia.

El acuerdo parlamentario señala que el fraude es un ataque a la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, tanto por el lado de los ingresos, con cotizaciones no reclamadas, como por el lado de los gastos, con acceso a prestaciones no debidas. Como se verá en el capítulo sobre los índices de calidad de los sistemas de pensiones, este problema afecta claramente a lo que se denomina internacionalmente “integridad del sistema”, una cualidad que tiene un valor considerable para las normas internacionales y para el juicio de valor de un sistema siempre en la escena internacional.

Para conseguir estos objetivos, se propone incrementar los planes con el fin de desarrollar mecanismos que permitan un mayor control de la recaudación, gracias a la aparición de la economía sumergida, la reducción de la morosidad, la erradicación de empresas ficticias y, en general, conductas fraudulentas que afectan a las cotizaciones sociales.

También es fundamental perseguir los registros fraudulentos que simulan relaciones laborales, así como aclarar las lagunas legislativas en las que se ocultan los abusos a la hora de determinar el régimen específico de afiliación en el que deben cotizar (evitando lo que se debe utilizar, en función del trabajo realmente realizado).

³⁸⁵ Esta recomendación afecta a lo que se denomina, en el ámbito internacional, la integridad del sistema. En el último capítulo, donde se analiza el Melbourne Mercer Global Pension Index, veremos cómo este elemento asume una relevancia considerable a la hora de comparar los sistemas de jubilación a nivel internacional.

Proteger los derechos de los grupos más vulnerables: trabajos precarios, zonas grises; o actualizar los mecanismos de seguimiento de las prestaciones, en particular las de incapacidad temporal, con el fin de garantizar tanto el control del fraude como la protección de la salud de los trabajadores.

En este sentido, el documento pide que se endurezca el sistema de sanciones para las empresas que no cumplan sus obligaciones en materia de seguridad social, fortaleciendo las herramientas y los medios, tanto materiales como humanos, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para combatir los delitos cometidos en el mercado laboral.

Recomendación 11: Contributividad

Esta recomendación aborda el equilibrio entre cotización y prestación como un problema, de forma que el esfuerzo cotizante realizado previamente por cada trabajador genere una prestación proporcional reconocida: aportas mucho, obtienes mucho.

La recomendación de fortalecer el principio contribucional del sistema, es decir, mantener una fuerte correlación entre las contribuciones y las prestaciones, podría de alguna manera disminuir o debilitar la solidaridad del sistema. Por este motivo, la Comisión reitera en la misma recomendación que debe ir de la mano del principio de solidaridad.

De hecho, desarrollando todos aquellos instrumentos que fomenten la formación de prestaciones sólidas aumentando la correlación con las cotizaciones (cuanto menor sea la prestación), debemos proceder en paralelo al desarrollo de instrumentos para desarrollar la solidaridad en su dimensión triple generacional, sectorial y territorial, permitiendo una mejora de las pensiones más bajas sin perjudicar el flujo de cotizaciones.

Una vez más, la Comisión recuerda que, para avanzar en paralelo salvaguardando los dos efectos (contributivos y solidarios), el coste económico de estas medidas debe financiarse mediante la asignación presupuestaria correspondiente, mediante impuestos generales y sin afectar en modo alguno a las cotizaciones a la Seguridad Social.

En cuanto al aspecto contributivo, la Comisión considera una mejora a este respecto la posibilidad de actuar sobre la base del cálculo de la pensión contributiva, como se prevé en la recomendación 5. Se trata de la citada posibilidad de que el trabajador descarte un año concreto del periodo ordinario de cálculo o elija la parte concreta de la carrera cotizante sobre la que se aplicará la fórmula de cálculo para determinar su pensión.

Recomendación 12: Edad de jubilación

La Comisión espera que la edad efectiva de salida del mercado laboral se acerque lo más posible a la edad de jubilación ordinaria legalmente establecida.

En el Pacto de 2011, la determinación de la edad de jubilación estuvo en el centro del acuerdo parlamentario, cuando se propuso el aumento gradual de la edad de acceso a las prestaciones, de 65 a 67 años, tal y como se recogió del mismo modo en el Convenio Económico y Social de febrero de 2011 y, posteriormente, en la LGSS, a través de la Ley 27/2011, todo ello en un periodo de aplicación gradual de 15 años, que culminará en el año 2027.

Se creía ampliamente, tanto a nivel internacional como nacional, que era necesario prolongar la vida laboral de los trabajadores para dar una mayor estabilidad a los sistemas de jubilación, teniendo en cuenta el aumento de la esperanza de vida.

Hay que tener en cuenta como la incidencia de la reforma de 2011 sobre la edad de jubilación ha sido todavía limitada. En concreto, en 2018, cinco años después

de la entrada en vigor de la reforma, el porcentaje de trabajadores cuya jubilación se produjo de acuerdo con la legislación anterior fue del 65 %, y solo el 36 % de los trabajadores habían experimentado un cambio en la edad legal de 65 años. Además, en 2018 algo más de la mitad de las altas de jubilación acreditaron más de 38,5 años de cotización, de modo que dichas altas mantuvieron como referencia la edad legal de 65 años aun cuando la reforma de 2011 estaba plenamente en vigor³⁸⁶.

A finales de 2020, la edad de acceso a la jubilación era de 65 años y 10 meses, salvo que se acreditaran 37 años de cotización, en cuyo caso esta edad era de 65 años.

La nueva reformulación del Pacto cambia sustancialmente el enfoque de la versión anterior y la reforma de 2011. Recomienda, teniendo en cuenta la evolución de las condiciones de la sociedad, que se mantenga la edad ya establecida, al tiempo que dirige acciones para garantizar que la edad efectiva de salida del mercado laboral se acerque, en la medida de lo posible, a la edad ordinaria de jubilación legalmente establecida, fomentando la continuidad de los trabajadores en el empleo, el desincentivo a la jubilación anticipada y el incentivo para jubilarse más allá de la edad legal.

El cambio es importante porque sugiere una actitud más sólida: al desalentar la jubilación anticipada, se puede lograr una distribución más justa de la carga de cotización sobre la población activa.

Naturalmente, la Comisión señala que es esencial tener en cuenta las situaciones de vulnerabilidad que la prolongación de la vida laboral puede generar en determinados grupos especialmente vulnerables.

³⁸⁶ HERNÁNDEZ DE COS P., (2020): “El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia - Contribución del Banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. 2 de septiembre de 2020”, *Documentos Ocasionales* n. 2106/2021, BANCO DE ESPAÑA.

Para alcanzar estos objetivos, se recomienda, en primer lugar, modificar el reglamento de la jubilación anticipada, ya que todavía se utiliza a menudo como fórmula para regular el empleo.

La Comisión señala que las medidas para regular el empleo no deben estar sobrecargadas por el presupuesto de la Seguridad Social, sino que deben financiarse con cargo al presupuesto del Estado.

Por lo tanto, se recomienda que este tipo de jubilación se reserve a los trabajadores con carreras contributivas de larga duración y, por otro lado, para garantizar la equidad actuarial de los coeficientes reductores aplicados en caso de jubilación anticipada.

El nuevo plan de jubilación anticipada debe actuar sobre todo en función del tipo de trabajo y, en particular, en el caso de los trabajos de desgaste. Por lo tanto, dicho marco reglamentario debería proceder a la identificación de las categorías de trabajadores sometidos a circunstancias de trabajo duro, peligrosos o en contacto con agentes peligrosos o tóxicos. Esto permitiría proporcionar una mayor protección a quienes sufren estas circunstancias, previniendo los mayores riesgos y las consecuencias negativas para su salud como consecuencia de la edad.

Por lo tanto, todo ello debe ir acompañado de una serie de medidas para garantizar que el trabajador permanezca entre la población activa, promoviendo la adaptación y mejora de los incentivos sociales, fiscales y laborales, y para promover la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, siempre que esta extensión no esté motivada por una pensión insuficiente.

En este sentido, la Comisión afirma que una de las prioridades de las políticas activas de empleo es la reubicación de las personas mayores y su mantenimiento en el empleo activo.

La Comisión, a través de esta recomendación, también propone tomar medidas sobre el sistema de compatibilidad de las pensiones con los rendimientos de una actividad profesional, regulado por el art. 100 A del Tratado Constitutivo de la CE y del art. 214 LGSS, que requieren nuevas medidas para promover dicha compatibilidad, sin que ello implique un deterioro del presupuesto de la Seguridad Social.

Según la legislación vigente, las personas que entran en la jubilación a la edad normal y con una carrera contributiva que da lugar al 100% de la base legal (36 años en 2020), pueden conciliar el 50% de su pensión con el ejercicio de un empleo o actividad profesional, que puede alcanzar el 100% de la pensión, en los casos en que la actividad realizada sea por cuenta propia y el pensionista contrate a un nuevo trabajador en su actividad³⁸⁷.

Por lo tanto, es importante profundizar en la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad ordinaria de jubilación, como propone literalmente el Pacto, instando a las autoridades públicas a abordar el problema para mitigar aquellas situaciones de vulnerabilidad que podrían generar dichas políticas, reforzando la coordinación entre la legislación laboral y de seguridad social con el fin de lograr una mayor tasa de empleo de los trabajadores de más edad.

También apuesta por revisar el acceso a la jubilación anticipada, para que los coeficientes reductores sean justos, con especial atención a aquellos que tienen una larga vida contributiva. Por lo tanto, insta al Gobierno a que examine el efecto de estos coeficientes y proponga una respuesta rápida.

³⁸⁷ Para mayor abundamiento, *vid.* FERNÁNDEZ COLLADOS, M. B. (2023): “Jubilación activa en el trabajo autónomo y percibo del 100% de la pensión”, *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, n. 34.

Recomendación 13: Prestaciones de viudedad y orfandad

La Comisión propone que se complete gradualmente la reformulación de las prestaciones de viudedad y orfandad, manteniendo al mismo tiempo su carácter contributivo. La revisión de las pensiones de supervivencia debe abarcar la adaptación de la pensión a las nuevas realidades sociales y familiares, así como a las circunstancias socioeconómicas de los beneficiarios, con el fin de mejorar la protección de los pensionistas sin recursos suficientes.

La comisión consideró, en particular con respecto a las prestaciones de viudedad, que la aplicación de lo que ya exigía el Pacto de Toledo en 2003 no era del todo satisfactoria y que, a pesar de los progresos realizados, no se llevó a cabo en su totalidad en las reformas posteriores.

Por lo tanto, recomienda una reedición global de las prestaciones en caso de fallecimiento y de los derechos de supervivencia, sin dejar de defender el mantenimiento del carácter contributivo de dicha prestación, sin introducir criterios basados en condiciones específicas de acceso a las mismas, como los límites de ingresos o la presencia o no de hijos.

La Comisión advierte de que una aproximación gradual de estas prestaciones al régimen no contributivo, y por tanto financiadas directamente por el Estado, conduciría inevitablemente a una mayor condicionalidad de la prestación, especialmente en lo que se refiere a su cuantía³⁸⁸.

El Pacto de Toledo considera oportuno centrarse en los beneficiarios de la pensión de supervivencia a los 65 años o más, cuya pensión es su principal fuente de

³⁸⁸ Vid. las reflexiones sobre la naturaleza contributiva de la pensión de viudedad y las propuestas de reforma realizadas en FERNÁNDEZ COLLADOS, M. B. (2020): “La pensión de viudedad y su reforma desde una perspectiva de género” en LÓPEZ ANIORTE, M. C. y GARCÍA ROMERO, B. (dir.): *Envejecimiento, cuidados y dependencia: hacia una protección social con perspectiva de género*, Aranzadi Thomson Reuters, pp. 293-322.

ingresos, para lo que propone aumentar el porcentaje de la base reguladora de la pensión³⁸⁹. Del mismo modo, en lo que respecta a las pensiones de orfandad, el texto propone, sobre todo, una mejora de esta prestación en el sentido de la cuantía.

Recomendación 14: Suprimida

Recomendación 15: Solidaridad y garantía de suficiencia

En esta recomendación, se defiende la solidaridad del sistema público de pensiones y la garantía de una provisión de pensiones suficiente. Para ello, la Comisión considera necesario establecer una referencia adecuada a través, en particular, de la tasa de sustitución (que vincula la pensión media del sistema al salario medio de los trabajadores), el seguimiento continuo y la posibilidad de instrumentos correctores en caso de desequilibrio que haga que la prestación deje de ser suficiente.

Esta es una consecuencia directa de una premisa que la Comisión considera central, a saber, que aunque en un sistema de seguridad social como el español los principios de cotización y proporcionalidad son esenciales, los de solidaridad y garantía de la suficiencia de las prestaciones desempeñan un papel igualmente importante, hasta el punto de que si estos últimos estuvieran ausentes, el sistema de protección difícilmente podría definirse como un “sistema de Seguridad Social”, sino más bien como un sistema de ahorro institucionalizado.

Sin embargo, el concepto se especifica en el nuevo acuerdo parlamentario, que va más allá de las consideraciones ya realizadas en relación con la aplicación de la adecuación de las pensiones, especialmente cuando la suficiencia es la garantía de la dignidad de la persona, como se especifica en el artículo 10 de la Constitución.

³⁸⁹ Desde la entrada en vigor del RD 900/2018 de 20 de julio, en los casos indicados, la pensión de supervivencia se calcula sobre la base del 60% de la base reguladora, frente al 52% generalmente establecido.

Por lo tanto, se trata, en este caso, de garantizar un nivel mínimo de recursos, en consonancia con las disposiciones del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea; en este caso, se recomienda introducir indicadores de suficiencia que, al delimitar los umbrales de referencia, sirvan para reforzar la eficacia de la lucha contra la pobreza, proponiendo el uso de índices adecuados como la tasa de sustitución que vincula la pensión media del sistema al salario medio de los trabajadores ocupados, y un ámbito territorial que permita tomar una medición comparativa como punto umbral o al menos como punto de referencia.

La comisión recomienda que se mantengan los importes mínimos para los distintos regímenes de pensiones del sistema y los complementos de los mínimos de pensión como manifestación del principio de solidaridad, y que estos compromisos corran a cargo de los impuestos generales y no de las cotizaciones a la Seguridad Social.

Por lo tanto, se acoge con satisfacción la existencia de cantidades mínimas para garantizar un umbral de ingresos mínimos para todos los pensionistas que no tienen pensiones alternativas, aunque la Comisión considera necesario hacer dos aclaraciones importantes:

en primer lugar, considera que el importe de estos complementos no debe superar el importe de las pensiones no contributivas vigentes;

en segundo lugar, considera oportuno crear una prestación no contributiva para huérfanos, que actualmente no existe, o regular las prestaciones familiares de forma más adecuada.

Tras reiterar que, en línea con el principio de separación de las fuentes de financiación de la Seguridad Social, todas las mejoras en el nivel de solidaridad deben financiarse con cargo a la fiscalidad general y no a las cotizaciones a la Seguridad Social, se apoya la continuación del proceso de reordenación de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, considerando como factor estratégico importante

el reparto de competencias con comunidades autónomas y sociedades locales, para mejorar la cobertura social.

Con el fin de establecer con mayor claridad el alcance de sus prestaciones e introducir nuevas áreas de protección para cubrir las lagunas de cobertura encontradas en el sistema, la implementación efectiva de la Carta Social Digital puede servir para recoger, de forma fiable e independiente de su origen, todas las prestaciones concedidas a cada beneficiario.

Se espera que, al igual que la Carta Social Europea establece una fórmula para considerar que un salario es digno, se fije un objetivo que defina la adecuación de las pensiones a nivel español.

El artículo 4 de la Carta Social Europea obliga a los Estados signatarios a reconocer el derecho de los trabajadores “a un salario adecuado que les garantice a ellos y a sus familias un nivel de vida digno”. Del mismo modo, el Consejo de Europa recomienda que la cantidad del salario mínimo sea del 60 % del salario medio del país y que, una vez alcanzado este umbral, se haya comprobado que un salario suficiente sigue vivo.

Al mismo tiempo, el Gobierno es responsable de monitorear continuamente las estadísticas que definen los umbrales de pobreza de acuerdo con los criterios establecidos por la Unión Europea (Encuesta de Condiciones de Vida), con el fin de reorientar las políticas públicas, incluidas las pensiones, si es necesario.

Con un acuerdo, adoptado por el Consejo de Ministros, en su reunión del 10 de noviembre de 2020, que prevé la remisión a las Cortes Generales de la Carta Social Europea (revisada) y autoriza la expresión del consentimiento de España en obligarse por dicha Carta, su tratamiento es requerido por el procedimiento de urgencia.

Recomendación 16. Sistemas complementarios

Como en el caso del anterior acuerdo parlamentario, el acuerdo de 2020 también contiene una recomendación específica sobre los sistemas del tercer pilar, teniendo en cuenta que la Constitución protege el desarrollo de sistemas complementarios voluntarios, en línea con los países del marco europeo³⁹⁰.

En el nuevo Pacto de Toledo, la recomendación tiene en cuenta el informe AIReF³⁹¹ de julio de 2020, sobre la valoración de los beneficios fiscales de estos instrumentos de ahorro³⁹², afirmando que la regulación actual de incentivos para planes complementarios de seguridad social no cumple plenamente con el objetivo de generar ahorro a largo plazo para la jubilación.

De la evidencia disponible se puede concluir que, si bien estos incentivos generan nuevo ahorro, hay desacuerdo sobre en qué magnitud y si esto compensa la pérdida de recaudación asociada al diferimiento.

En el caso español, las estimaciones disponibles sugieren que cada euro aportado a estos planes puede suponer, de media, hasta 25 céntimos de nuevo ahorro privado, pero la cuantía varía de manera significativa entre distintos ahorradores. Mientras que entre los hogares con más renta y edad se detecta que la deducción genera, sobre todo, una reasignación de sus carteras hacia fondos de pensiones desde

³⁹⁰ Por lo que se refiere a los activos financieros, en 2017, en un 23% de los hogares españoles alguno de sus miembros poseía un plan de pensiones individual, un porcentaje inferior en seis puntos al observado en la media del resto de los países del Eurosistema. En lo que respecta a la cantidad invertida, el volumen mediano acumulado entre los hogares españoles que poseen un fondo de pensiones individual representa en torno a un 27 % de su renta bruta anual, una proporción similar a la del resto del Eurosistema. HERNÁNDEZ DE COS P., (2020), *op. cit.*

³⁹¹ AIReF (2020): Comité Directivo de 15 de julio de 2020 – Acta.

³⁹² En cuanto a los planes de pensiones individuales, las propuestas contenidas en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales 2021, reduciendo drásticamente el importe de los importes deducibles en el IRPF (de 8.000€ anuales a 2.000€) suponen, según los expertos, un grave desincentivo al ahorro en estos instrumentos financieros, ya que no parece tener sentido ahorrar en un plan de pensiones (dada la falta de liquidez a corto y medio plazo) sin el incentivo fiscal a corto y medio plazo.

otros instrumentos de ahorro, en otro tipo de hogares sí parece generarse nuevo ahorro³⁹³.

Aunque el compromiso central es con el sistema público de pensiones, el Pacto de Toledo reafirma su compromiso de promover la aplicación efectiva de los regímenes complementarios de pensiones, en particular los planes de trabajo (segundo pilar de las pensiones), que se negocian entre empresas y trabajadores, y “esto será sin ánimo de lucro con carácter prioritario”. La Comisión ya considera que estas entidades de gestión deben estar dotadas de planes de empleo con un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado, mejorando el existente en la actualidad y entendiendo que en ningún caso dichos sistemas de ahorro pueden considerarse meros productos financieros.

En cuanto a los sistemas de pensiones individuales, el llamado tercer pilar, el Pacto de Toledo afirma que “la gestión de estos mecanismos debe ser más transparente de lo que ha sido hasta ahora, para que los costes de administración por parte de los promotores no proporcionen rendimientos negativos a los ahorradores”.

La recomendación señala otros dos aspectos esenciales para el funcionamiento de los sistemas complementarios: el establecimiento de un sistema de comunicación veraz, adecuado y regular con los socios o propietarios, y la necesaria evaluación de los operadores, con respecto a sus competencias en el desempeño de las tareas que se les han encomendado.

Debe señalarse que el artículo 17, apartado 2, de la LGSS establece la obligación de informar a los miembros y participantes de los correspondientes compromisos sobre sus derechos futuros con la misma frecuencia y en términos comparables y homogéneos a los previstos para la Seguridad Social, por las mutuas, las mutuas

³⁹³ AYUSO J., JIMENO J. F., VILLANUEVA E. (2019): “The effects of the introduction of tax incentives on retirement saving”, *SERIEs*, n. 10, pp. 211-249.

alternativas, los planes de empresa y los regímenes de seguridad social, planes y fondos de pensiones asegurados, planes de pensiones y seguros individuales y colectivos y seguros.

Recomendación 17. Mujeres y Seguridad Social

Esta cuestión ya se había abordado en el acuerdo de 2011.

En esta recomendación, la Comisión recuerda la necesidad de perseguir no solo la igualdad de género efectiva en el lugar de trabajo, sino también el nivel de las prestaciones de pensión.

La comisión también identifica los principales instrumentos para este fin: se ha comprometido a combatir las brechas de pensiones de las personas dedicadas al cuidado, reforzar la corresponsabilidad a través de instrumentos como los permisos igualitarios, reforzar las medidas para identificar la discriminación salarial y pedir la reintroducción de correcciones para abordar las brechas profesionales en general, especialmente en relación con el cuidado doméstico.

Más concretamente, se ha propuesto que se adopten medidas adecuadas para garantizar una igualdad sustancial de retribución entre hombres y mujeres mediante la eliminación de las diferencias salariales existentes.

Esta reducción tendría un efecto positivo significativo sobre la igualdad de derechos, lo que conduciría a un aumento sustancial de la contribución sobre la que se calculan las prestaciones, así como a la oportunidad de tener en cuenta la dimensión de género del sistema de pensiones, ya que existen muchas situaciones, como, por ejemplo, además de la brecha salarial antes mencionada, períodos de interrupción para el cuidado de hijos a cargo o familiares o problemas de conciliación de la vida. que tienen un mayor impacto en las mujeres que en los hombres.

La Comisión está profundizando en el problema teniendo en cuenta también la necesidad de construir un entorno social y económico que sea más propicio para la maternidad que el actual, a fin de apoyar la tasa de natalidad, que es tan importante desde el punto de vista de la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones.³⁹⁴

La Comisión recomienda que se adopten mecanismos que incluyan períodos de cuidado y atención a niños o dependientes como elementos a tener en cuenta en las carreras contributivas.

Estos principios se habían expresado desde 2011, pero las medidas introducidas en la última década tenían una dimensión más reactiva o cíclica que la preventiva o estructural, por lo que no lograron la igualdad efectiva en la cobertura de mujeres y hombres.

Por lo tanto, el compromiso real debe tener un impacto directo en aquellas características estructurales que garanticen la igualdad efectiva en el lugar de trabajo, tanto en el acceso al empleo como en las condiciones de trabajo, evitando que las mujeres tengan carreras profesionales más cortas, irregulares e inestables, dado el impacto negativo que estas circunstancias tienen en sus prestaciones de seguridad

³⁹⁴ En este sentido, sin embargo, las recomendaciones de la Comisión fueron inicialmente asumidas por el Establecimiento, en el ejercicio 2016, del complemento de maternidad de las pensiones contributivas, en favor de las mujeres que hubiesen tenido 2 o más hijos, en los términos que, en la actualidad, recoge el artículo 60 de la LGSS que en el apartado 1 especifica: "Se reconocerá un complemento de pensión, por su aportación demográfica a la Seguridad Social, a las mujeres que hayan tenido hijos biológicos o adoptados y sean beneficiarias en cualquier régimen del sistema de la Seguridad Social de pensiones contributivas de jubilación, viudedad o incapacidad permanente (...)". No obstante, el 12 de diciembre de 2019, el Tribunal de Justicia de la UE declaró que el complemento de la pensión contributiva de jubilación, viudedad e incapacidad permanente de la Seguridad Social es discriminatorio por razón de sexo. Vid. RAMOS QUINTANA, M. I. (2021): "Reducción de la brecha de género en las pensiones contributivas: la reconstrucción de una frustrada acción positiva en el extinto complemento por maternidad", *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, n. 77 y HIERRO HIERRO, F. J. (2022): "Del complemento por maternidad "por aportación demográfica" al de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género: la acción necesaria del Tribunal de Justicia" en GÁRATE CASTRO, F. J. y MANEIRO VÁZQUEZ Y. (dir.): *Estudios sobre la doctrina del Tribunal de Justicia en materia de política social*, Aranzadi Thomson Reuters, pp. 149-163.

social. En esta recomendación, la Comisión recuerda la necesidad de perseguir no solo la igualdad de género efectiva en el lugar de trabajo, sino también el nivel de las prestaciones de pensión.

La Comisión también pretende, además, impulsar reformas correctivas relacionadas con el posible trato discriminatorio de los trabajadores a tiempo parcial, la gran mayoría de las mujeres, como ya se ha indicado reiteradamente por el TJUE y el TC.

Esta recomendación del nuevo Pacto profundiza, especificando de forma más analítica, las medidas a aplicar para hacer efectivo el principio de igualdad de género, incluso en el ámbito de la Seguridad Social, en los importes de acceso y pensiones:

a) Ser más incisivos en la cuestión del cuidado de la familia, para que las carreras profesionales de las personas con familiares dependientes no generen diferencias en las contribuciones, fortaleciendo la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, en particular en relación con la licencia parental, evitando la perpetuación de las funciones de cuidado. Además, la Comisión pide la reforma de la regulación de las prestaciones de riesgo durante el embarazo y la lactancia, con el fin de garantizar que cumplan su propósito dando prioridad a la adaptación del puesto y horas de trabajo en lugar de pasar casi automáticamente a la suspensión de la actividad.

b) Avanzar decididamente en la igualdad de retribución, que debe reflejarse no sólo en el monto de la base reguladora utilizada para el cálculo de la pensión, sino también en las carreras contributivas, ya que la promoción del reparto de responsabilidades impide que las personas con menores ingresos hagan los sacrificios durante los períodos mencionados.

c) Hacer las correcciones necesarias para evitar daños resultantes de lagunas no intencionadas en las contribuciones debidas a carreras irregulares. Se trata de no

provocar diferencias de cotización que tengan un efecto desproporcionado en el cálculo de las pensiones y de promover el pleno acceso de las mujeres a sus pensiones.

d) Por lo que se refiere al trabajo a tiempo parcial, se propone promover reformas encaminadas a corregir cualquier trato discriminatorio, prestando especial atención al cálculo de los períodos de ausencia y a la eliminación de las reducciones proporcionales de los importes asegurados por la renta mínima, de conformidad con la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

e) Por último, se subraya la importancia de garantizar unos ingresos mínimos suficientes, tanto en lo que respecta a las contribuciones como a los ingresos no contributivos, a fin de permitir una vida digna, dado que las mujeres son la mayoría de las beneficiarias de las pensiones más bajas; Para ello, se sugiere revisar el sistema de pensiones no contributivas, los complementos mínimos y las pensiones de supervivencia, alejándose de una política de igualdad de prestaciones, con el fin de garantizar progresivamente un umbral de garantía universal, suficiente y digno.

Recomendación 17 bis. Juventud y Seguridad Social

El nuevo Pacto de Toledo introduce una nueva recomendación que se refiere a la relación entre el sistema de Seguridad Social y la juventud.

La Comisión aborda este problema sobre la base de una consideración básica que, en opinión de la Comisión, es estratégicamente fundamental.

Esta consideración se refiere al hecho de que los jóvenes son los custodios de esos derechos y deberes, en relación con la Seguridad Social, que determinarán sustancialmente cuál será el equilibrio del sistema durante años y décadas por venir y de la mayor o menor fortaleza económica del mismo sistema en el futuro. Por lo tanto, considera de importancia estratégica estudiar y esbozar la legislación, que será el

desarrollo futuro de estas obligaciones y beneficios, para que se pueda actuar de forma preventiva.

Por lo tanto, la recomendación intenta, en lugar de centrarse en las medidas concretas que deben adoptarse en este ámbito, centrarse en las cuestiones críticas que pueden identificarse ahora y corregirse a su debido tiempo.

Comienza entonces señalando que los jóvenes están especialmente perjudicados por la inseguridad y el subempleo, lo que dificulta la generación de carreras continuas de cotización, que es una de las causas del descrédito de nuestro sistema de seguridad social entre los jóvenes, ya que muchos jóvenes están convencidos de que no tendrán acceso a una pensión pública o, en caso afirmativo, de que no será suficiente para poder vivir con dignidad. Las altas tasas de temporalidad y parcialidad y las altas tasas de rotación, así como los contratos de corta duración, las situaciones de subempleo o las horas extraordinarias excesivas obligatorias, a veces no retribuidas, son un obstáculo para la acumulación de carreras contributivas suficientemente largas, perjudicando tanto la cotización como, en consecuencia, el nivel de sus futuras pensiones.

Por lo tanto, uno de los objetivos fundamentales es restablecer la confianza de los jóvenes en el sistema, mediante la promoción de políticas destinadas a facilitar la transición del sistema educativo al mercado laboral, en particular, mediante la promoción de la formación profesional y la interrelación universidad-empresa, así como mediante la mejora del marco de las relaciones laborales para combatir las condiciones precarias que soportan las mujeres y los hombres jóvenes.

Se ha creado una crisis artificial de confianza que puede afectar a la legitimidad del sistema y su apoyo por parte de los miembros de la comunidad democrática, ya que favorece su “desafección”. A este respecto, no podemos ignorar la fuerte presión que también ejercen las autoridades financieras implicadas en la “remercantilización”

de las áreas funcionales del sistema público de pensiones en favor de los sistemas de pensiones privados³⁹⁵.

Destaca el hecho de que los jóvenes pueden desempeñar un papel más importante en el fortalecimiento del sistema de pensiones y el principio de solidaridad intergeneracional, como elemento clave del contrato social, reforzando la confianza de este grupo en el Estado de bienestar.

El Pacto de Toledo pide que se mejoren las condiciones de trabajo de los jóvenes y que se refuerce su confianza en el sistema de seguridad social. Una medida específica incluida en este sentido es la adopción de “medidas legislativas definitivas para garantizar y mejorar la protección social del colectivo de becarios” mejorando las medidas ya incorporadas en la Ley 27/2011, así como en la disposición adicional 5ª de la Real Decreto Ley 28/2018, sobre la Seguridad Social para las personas que desarrollan programas de formación y prácticas no laborales y académicas, así como la intensificación de la actividad de inspección para la identificación de relaciones laborales fraudulentas, que con demasiada frecuencia implican a trabajadores más jóvenes, como ya se ha mencionado en la Recomendación número 10.

Recomendación 18. Personas con discapacidad

La comisión pretende, a través de esta recomendación, que el sistema de seguridad social pueda contribuir sustancialmente al ejercicio efectivo por parte de las personas con discapacidad de sus derechos de ciudadanía y, de este modo, garantizar su plena inclusión y participación social.

³⁹⁵ MONEREO PERÉZ J. L., RODRÍGUEZ INIESTA G.: (2020) “El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n. 25, 4 Trimestre, Ed. Laborum.

Por ello recomienda la adopción de medidas a su favor, siguiendo este propósito de la “Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” de 13 de diciembre de 2006, o en el texto refundido de la Ley General sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social (RD Leg. 1/2013, de 29 de noviembre).

Entre las medidas que la Comisión considera que ya se han aplicado para alcanzar este objetivo se encuentran el establecimiento de mecanismos para adelantar la edad de jubilación de los trabajadores con un cierto grado de discapacidad, el establecimiento de acuerdos especiales para garantizar la inclusión en la Seguridad Social de las personas que, debido a su discapacidad, tienen mayores dificultades para integrarse en el mercado social y laboral, o la flexibilidad de compatibilidad entre la actividad remunerada y las pensiones de invalidez no contributivas.

Con respecto a la aplicación de las medidas ya en vigor, la recomendación propone:

a) intensificar las medidas para eliminar los obstáculos a la activación de las personas con discapacidad promoviendo su acceso a un empleo digno, suficiente y de calidad.

b) La introducción de modificaciones en el Reglamento de seguridad social en lo que se refiere al régimen jurídico de percepción de las pensiones de invalidez permanente y su compatibilidad con el ejercicio de un empleo.

c) mejorar la cobertura social de las personas con discapacidad en las prestaciones de la seguridad social familiar; la corrección del problema de acceso anticipado a la pensión de vejez, en relación con los requisitos para el tiempo de cotización requerido, y la resolución de las dificultades que surjan con respecto a la acreditación de la misma, así como con respecto a la organización de la prestación por nacimiento y el cuidado de los hijos.

d) A su vez, y en lo que respecta al sistema de clases pasivas del Estado, se propone un mayor grado de convergencia en esta esfera con el establecido en el sistema general.

El documento afirma la importancia de las medidas para eliminar los obstáculos a la activación de las personas con discapacidad, que deben intensificarse promoviendo el acceso a un empleo digno, suficiente y de calidad, y para facilitar la integración inclusiva en el mercado laboral de este colectivo y también para promover su mantenimiento en su actividad profesional. En concreto, se recomienda “seguir realizando cambios en la legislación de seguridad social que se refieran, entre otras cosas, al régimen jurídico de cobro de las pensiones de incapacidad permanente y su compatibilidad con el desempeño del trabajo, evitando conflictos en esta materia”.

Recomendación 19. Trabajadores migrantes

La Comisión afirma claramente que el fenómeno de la inmigración desempeña un papel en el fortalecimiento del sistema de pensiones frente al envejecimiento de la población en España. Se considera oportuno implementar mecanismos que garanticen la integración de los migrantes en el mercado laboral y para su llegada en condiciones legales, por lo que se acoge con satisfacción “la articulación de canales para facilitar la inmigración legal, incluyendo canales de inmigración de carácter circular y/o estable”.

Cabe añadir que “los procesos de gestión de permisos de residencia y trabajo para menores extranjeros que llegan a España sin acompañamiento” están obligados a prestar atención para favorecer su plena integración en el mercado laboral. También subraya el llamamiento a la Administración para que se centre más en la prevención del racismo, de la explotación o de la discriminación en el lugar de trabajo, dada la creciente vulnerabilidad de los migrantes.

Recomendación 19 bis. Seguridad Social y Economía Digitalizada

Esta recomendación advierte del impacto directo de la digitalización en la organización del trabajo y la gestión de las relaciones laborales. La Comisión subraya que es “crucial” promover la inclusión de los trabajadores en el sistema, “como fórmula para combatir la economía informal y garantizar la protección en situaciones de necesidad”³⁹⁶.

Por otra parte, dado que las relaciones laborales de estas plataformas digitales son a menudo esporádicas e intermitentes, la Comisión subraya el riesgo de una protección social insuficiente. En este contexto, el Pacto considera que “deberían reforzarse los mecanismos no contributivos, típicamente favorables, del sistema”.

Ante el riesgo de una reducción de los ingresos de la Seguridad Social debido a la digitalización, el documento advierte de la “necesidad de corregir una excesiva dependencia de las cotizaciones sociales en un contexto productivo y demográfico muy diferente al de las últimas décadas del siglo XX”. La Comisión añade: “Si la revolución tecnológica conduce a un aumento de la productividad, pero no necesariamente a un aumento del empleo, el reto consiste en encontrar mecanismos innovadores que integren la financiación de la seguridad social más allá de las cotizaciones a la seguridad social”.

Recomendación 20. Control parlamentario, seguimiento, evaluación y reforma de la Seguridad Social

³⁹⁶ De hecho, se refiere a la sentencia del Tribunal Supremo que reconoce la existencia de una relación laboral entre Glovo y sus repartidores. Cfr. GRAU PINEDA C. (2020) “Nuevo Pacto de Toledo: arranca la reforma de las pensiones 2020”- en The Conversation <https://theconversation.com/nuevo-pacto-de-toledo-arranca-la-reforma-de-las-pensiones-148789>

La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Toledo es de carácter permanente y el Gobierno acude a ella cada año para informar sobre la situación de la Seguridad Social. Según la Comisión, es conveniente “intensificar el control regular de la adecuación de las pensiones, el equilibrio financiero del sistema y los resultados de la lucha contra el fraude a la seguridad social”.

Al igual que en 2011, se mantiene la recomendación de que la Seguridad Social se trate en el presupuesto, a través de un apartado diferenciado en la Ley General Presupuestaria del Estado: esta separación se imputa a la importancia social y económica y a la complejidad jurídica de la seguridad social.

La Comisión, teniendo en cuenta que las previsiones a largo plazo tienen un alto grado de incertidumbre, considera esencial la cooperación continua entre el comité y los órganos de gestión de la Seguridad Social, así como entre el Instituto Nacional de Estadística y otras entidades como el Banco de España o la AIREF.

El Gobierno también se encarga de informar a la Comisión de las posibles medidas para hacer frente a los escenarios demográficos previstos para el futuro y de que la Presidencia del Congreso de los Diputados transmita formalmente las recomendaciones a los sindicatos y a las organizaciones empresariales.

Por último, el Pacto de Toledo recuerda que, al menos cinco años después de su aprobación, “el Congreso de los Diputados deberá realizar una revisión general de las recomendaciones del Pacto de Toledo, así como una evaluación de su grado de cumplimiento, a través de los instrumentos parlamentarios específicos al efecto”.

IV. LA REFORMA DE 2023

1. El Real Decreto-Ley 2/2023, de 16 de marzo

El 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, tras “justificar”, en su parte expositiva, la necesidad de acudir -una vez más- al instrumento del Real Decreto, proporciona una lectura programática de su objeto, identificando tanto la dimensión cualitativa, a saber, el impacto en el bienestar de los ciudadanos mayores, como la cuantitativa, en relación con la relevancia de la partida presupuestaria para las pensiones públicas. Además, se reitera el estrecho vínculo entre esta reforma y las de los años 2021/2022 de los cuales este decreto es una evolución natural.

El legislador sostiene que el horizonte temporal al que se refiere la reforma va mucho más allá del corto plazo, mencionando expresamente el período en el que la masa de trabajadores originados por el aumento de nacimientos comúnmente conocido como "baby boom" alcanzará la edad de jubilación. Este es sin duda un elemento de considerable importancia: el factor demográfico ya no es sólo un fenómeno entre muchos que influyen en la normativa, sino que se convierte en el factor determinante de la intervención reguladora. El decreto establece explícitamente que debe proporcionar el equilibrio del sistema, su sostenibilidad, así como la equidad y la adecuación, por un período de treinta años.

Básicamente, dos son los tipos de medidas que la flamante regulación pretende implementar en materia de sostenibilidad de la pensión de jubilación: las destinadas a aumentar la capacidad financiera y las que pretenden modificar la estructura de la prestación con el fin de garantizar la adecuación de las prestaciones.

2. Medidas destinadas a aumentar la capacidad financiera del sistema

Tres son las acciones fundamentales con las que el Gobierno pretende aumentar la capacidad de caja del sistema: con el aumento gradual de la base de cotización, la denominada cuota adicional de solidaridad y la reforma del mecanismo de equidad intergeneracional.

- 1) Aumento gradual de la base de cotización. La norma aumenta la masa salarial sujeta a cotizaciones, al tiempo que implica la necesidad de un aumento de la pensión máxima. Esta operación, según admite el propio legislador, tiene la función de abordar cuál será el impacto de las nuevas pensiones previstas precisamente en el periodo de retirada de los *baby boomers*.

Esta acción se concreta con la modificación del artículo 19 LGSS que dispone, en su párrafo 3, que 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. Asimismo, la nueva disposición transitoria trigésima octava establece que, además del incremento previsto en el artículo 19, apartado 3 LGSS, el límite máximo de la base de cotización se incrementa anualmente en 1,2 puntos porcentuales en el período 2024-2050. La misma disposición transitoria establece la evaluación cada cinco años mediante la presentación de un informe a la Comisión no Permanente de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo.

En consecuencia, la disposición transitoria posterior de la LGSS, la trigésima novena, establece que el nivel máximo de la pensión se actualice con lo dispuesto en el artículo 58 apartado 2 LGSS, pero se incremente, en los años comprendidos entre 2025 y 2050, en 0,115 puntos porcentuales. La misma disposición establece los aumentos para los años posteriores a 2050 que aumentan gradualmente hasta 2065.

La base máxima de cotización en 2023 aumentó un 8,6% respecto a 2022, situándose en 4.495,50 euros (53.946 euros anuales), según la Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE).

La pensión máxima, en 2023 se ha revalorizado un 8,5% respecto a 2022, y se sitúa en 3.059,23 euros mensuales (42.829,29 euros anuales).

- 2) La introducción en el sistema de Seguridad Social español de la denominada “cuota adicional de solidaridad”. Con el objeto de “*preservar el componente redistributivo de un sistema público de pensiones de reparto*”, en referencia expresa a los principios constitutivos del sistema público, se incorpora un nuevo artículo 19 bis a la LGSS, que establece una cuota solidaria adicional que varía en función del exceso de retribución del empleo en comparación con la base máxima de cotización establecida por ley año tras año. La aplicación de esta norma está prevista para tres tramos diferentes, a fin de lograr la gradualidad necesaria.

Los tipos que se aplicarán a estos excedentes son:

- 5,5% en caso de cantidad superior a la base máxima hasta un excedente 10 por ciento de la misma base máxima de cotización;
- 6,0% en caso de cantidad superior a la base máxima con un excedente entre el 10 por ciento y un 50 por ciento de la misma base máxima de cotización;
- 7,0% en caso de cantidad superior a la base máxima más que el 50 por ciento de la misma base máxima de cotización;

La distribución del tipo de cotización por solidaridad entre empresario y trabajador se dividen como en el caso de la contribución común. Los tipos que se muestran en la tabla son los que se aplicarán al final del período transitorio, es decir, en 2045.

La disposición transitoria cuadragésima segunda “Aplicación de la cotización adicional de solidaridad”, muestra cómo se llegará a estos tipos de

cotización en el período de transición 2025-2045: Será un aumento gradual y progresivo dividido a lo largo de los veinte años de período transitorio, hasta que alcance los datos expuestos anteriormente.

Tabla n. 27 - APLICACIÓN DE LA COTIZACIÓN ADICIONAL DE SOLIDARIDAD

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
2025	0,92	1	1,17
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

3) El llamado mecanismo de equidad intergeneracional (MEI). Este mecanismo fue introducido por la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, tal y como se recoge en el epígrafe dedicado al mismo.

Como ya se señaló en dicho epígrafe, este mecanismo permite recuperar la función desempeñada por el Fondo de Reserva, de modo que constituya una herramienta de salvaguardia en caso de que el gasto en pensiones pueda causar un desequilibrio para el sistema.

La legislación anterior (disposición final cuarta de la Ley 21/2021, de 28 de diciembre) queda derogada y sustituida por los artículos 117, 118, 119, 120 y 121 LGSS, así como el artículo 127 bis LGSS (que introduce el MEI) y la disposición transitoria cuadragésima tercera, de la LGSS.

El artículo 127 bis LGSS establece, en su párrafo 1, una contribución de 1,2 puntos porcentuales (1 punto a pagar por el empleador y 0,2 puntos porcentuales a pagar por el trabajador) aplicable a todos los regímenes y en todos los casos en que las cotizaciones se paguen por jubilación, pero que no alimenten la prestación de pensión del trabajador, que está destinado específicamente a alimentar el Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

Esta disposición introduce también un período transitorio establecido por la Disposición transitoria cuadragésima tercera, “Aplicación del Mecanismo de Equidad Intergeneracional”, que alcanza los valores descritos anteriormente en el año 2029.

El artículo 127 bis aclara explícitamente que el mecanismo tiene por objeto estabilizar el sistema de pensiones a largo plazo, mencionando expresamente el objetivo de la sostenibilidad del sistema.

La importancia de este instrumento queda confirmada por el párrafo 2 del mismo artículo, que establece que es imposible que esté sujeto a "bonificación, reducción, exención o deducción alguna".

La función del IME como instrumento de sostenibilidad a largo plazo, y que, por lo tanto, no constituye un mecanismo de emergencia, sino un elemento estructural real de la financiación del sistema, queda demostrada por

el artículo 121 LGSS, apartado 2, cuando están previstos, año tras año, desde 2033 (año de la primera intervención posible del Fondo de Reserva) hasta 2053 los importes de las retiradas máximas de la propia reserva.

Estos importes se establecen como porcentaje del PIB, vinculando así el importe de la intervención al nivel alcanzado por este parámetro. Estos aumentan gradualmente, como se muestra en el párrafo 2 del artículo 121 LGSS, del 0,1% del PIB en 2033 al 0,5% del PIB en 2053.

Podría objetarse que vincular este desembolso a las tendencias del PIB podría presentar la contradicción de disminuir el desembolso máximo precisamente en los años en que el PIB podría haber una contracción: evidentemente la voluntad del legislador es fortalecer el instrumento en un sentido estructural, es decir, prever ya posibles desembolsos en lugar de convertirlo en una mera herramienta de emergencia.

3. Medidas destinadas a modificar la estructura de la prestación para garantizar su adecuación

La otra parte relevante del RD-Ley 2/2023 consiste en una serie de intervenciones destinadas a modificar la estructura de la prestación de pensión para garantizar la adecuación de las prestaciones.

La primera medida presente en el decreto se refiere a la modificación del párrafo 1 del artículo 209 LGSS. El nuevo texto amplía a 27 años el período a tener en cuenta para el cálculo de la base reguladora de la pensión de vejez, a identificar en los 29 años anteriores a la jubilación, eligiendo así los 324 meses (correspondientes precisamente a 27 años) con los importes más elevados. Esto permite neutralizar los dos años de contribuciones más bajas, lo que afectaría negativamente el cálculo de la pensión.

El mismo artículo, en su letra b), establece que, si dentro de dichos períodos se produjeran algunos períodos incompletos, que por tanto incluyen períodos en los que no hubiera obligación de cotizar, éstos deberán integrarse en la base mínima de cotización durante los primeros 48 meses, al 50 % de esta base mínima para los pagos mensuales superiores al cuadragésimo octavo.

Para las mujeres trabajadoras, y hasta que la brecha de género alcance un valor inferior al 5%, la integración será del 100% para los meses que van del mes 49 al sesenta, y del 80% hasta el octogésimo cuarto mes.

En el cálculo de la base reguladora estas bases mensuales (menos las dos últimas) se revalorizan mediante la aplicación del IPC.

A estas modificaciones hay que añadir las introducidas por la disposición transitoria cuadragésima y la modificación de la disposición transitoria cuarta, apartado 7 de la LGSS. La primera introduce un período transitorio que aumentará gradualmente el número de pagos mensuales tomados en cuenta para el cálculo de la base reguladora hasta, en 2037, los parámetros descritos en el párrafo 1 del artículo 209 LGSS; la segunda dispone que para quienes se jubilen desde el 1 de enero de 2026 hasta el 1 de enero de 2041, que el cómputo de la base reguladora de la misma se realice aplicando, entre la legislación antigua y la reformada, la de mayor favor para el pensionista.³⁹⁷

El mismo decreto, en su parte expositiva, aclara cómo esta disposición sirve para mejorar las condiciones de jubilación de quienes tienen carreras contributivas irregulares debido a las crisis de las últimas décadas y la precariedad laboral, así como

³⁹⁷ La misma enmienda a la disposición transitoria cuarta, artículo 7, también prevé un período transitorio de tres años (hasta 2044) en el que se hace la comparación entre la legislación anterior, pero con los parámetros básicos aumentados en seis meses por año, o la nueva legislación vigente en el momento de la jubilación.

para las mujeres que tienen interrupciones en las cotizaciones por el nacimiento y cuidado de hijos/as.

Otro compromiso que el gobierno ha asumido con esta reforma es el fortalecimiento de los beneficios mínimos, para ello, se añade un apartado 5 al artículo 58 LGSS, sobre las revalorizaciones de las prestaciones pagadas en la modalidad contributiva: la revalorización afectará no sólo la pensión mínima, como se indicó en la formulación anterior, sino a todas las pensiones del sistema, incluyendo también el complemento de la brecha de género. Todas estas prestaciones se revalorizarán al comienzo de cada año como porcentaje del índice de precios al consumo de los doce meses anteriores al mes de diciembre del año anterior.

No cabe duda de que esta medida tiene el fuerte valor de salvaguardar contra la pérdida del valor adquisitivo de las prestaciones de pensión, en perfecta sintonía con la recomendación número 15 del Pacto de Toledo, cuando expresa la necesidad de establecer una estrecha correlación entre el coste de la vida y el nivel de las prestaciones, lo que la comisión define en una palabra “suficiencia”.

Siguiendo con el tema de la suficiencia del beneficio y la equidad en el efecto redistributivo, el RD-Ley 2/2023 establece un aumento en el complemento de la brecha de género. Esta medida modifica el artículo 60 de la LGSS respecto a la disposición del Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, disponiendo, mediante la disposición transitoria primera, que el complemento tendrá un incremento, además de la revalorización anual, del 10% en el bienio 2024-2025, que se distribuirá entre los dos años que determinen las respectivas leyes de presupuestos generales del Estado.

Siempre en lo que respecta a la suficiencia de las prestaciones de pensión, la recomendación número 15 del Pacto de Toledo es la base de otra disposición introducida por el RD-ley 2/2023, de 16 de marzo, a saber, la Disposición adicional segunda LGSS “Seguimiento de las proyecciones de impacto estimado de las medidas

adoptadas a partir de 2020”, que establece que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) desarrollará un indicador para medir, cada tres años, el impacto de las medidas para fortalecer los ingresos como porcentaje del PIB y compararlo con el gasto en pensiones, siempre como porcentaje del PIB. Estos parámetros permitirán observar los desequilibrios y, a través de informes y valoraciones por parte de la propia AIReF y con la participación de los interlocutores sociales, preparar medidas para recuperarse de estos posibles desequilibrios observados.

Cabe señalar que, según el texto de la segunda disposición adicional, el Gobierno espera que las medidas conduzcan a unos ingresos adicionales del 1,7 por ciento del PIB y que las medidas para aumentar las prestaciones lleven el gasto en pensiones al nivel del 15 por ciento del PIB.

Se han preparado otras medidas en relación con la pensión mínima, para los pensionistas mayores de sesenta y cinco años con cónyuge a cargo, aumentando la cuantía si ésta es inferior al límite de pobreza correspondiente a la unidad familiar de dos personas evaluada por la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística. Está claro que esta medida ofrece una garantía adicional en cuanto a la adecuación de las prestaciones, de conformidad con la legislación europea al respecto.

Por último, procede mencionar, en particular, la disposición que modifica el artículo 247 LGSS, según la cual, el trabajo a tiempo parcial se asimila al trabajo a tiempo completo a efectos del cálculo de los períodos de cotización para el reconocimiento de pensiones de jubilación, invalidez permanente y otras, de modo que dichos períodos se tengan en cuenta independientemente de la duración de la jornada laboral realizada en cada uno de ellos.

4. Primeras conclusiones

En el momento de redactar este apartado, es decir, un día después de su aprobación, el Gobierno aún no ha publicado estimaciones y evaluaciones del impacto de las medidas, pero el texto de la disposición da indicaciones indirectas en ese sentido.

En un artículo publicado al día siguiente de la aprobación de la reforma, el diario “El País” publicó un artículo según el cual, fuentes no especificadas, pero próximas a la negociación entre el Gobierno y los interlocutores sociales, estiman que el nuevo modelo elaborado por el RD-Ley 2/2023 conllevará un aumento de los ingresos de unos 15.000 millones de euros anuales, para un gasto adicional máximo, debido a medidas de refuerzo de rendimiento de alrededor de 2.500 millones. Si bien, como se mencionó, el Gobierno aún no ha dado detalles sobre el impacto financiero de la reforma³⁹⁸.

Tras mostrar las múltiples innovaciones introducidas en el sistema por esta última reforma, cabe destacar que el Gobierno no ha tocado en modo alguno los requisitos de edad y antigüedad (o periodo de carencia exigido) que permiten el acceso a la pensión, por lo que, como se muestra ampliamente en este trabajo, España ha abandonado -por ahora- el criterio paramétrico que había seguido en el pasado. El ministro de Seguridad Social, José Luis Escrivá, reiteró, instado por un periodista en rueda de prensa, que los requisitos actuales son suficientes para garantizar la seguridad del sistema, adaptando el método de cálculo: no solo eso, con los refuerzos necesarios, el Gobierno también tiene la posibilidad, y lo demuestra con este último RD-Ley, de modificar las prestaciones mejorando su adecuación³⁹⁹.

³⁹⁸ Disponible en <https://elpais.com/economia/2023-03-16/el-consejo-de-ministros-aprueba-hoy-la-reforma-de-las-pensiones.html> consultado el 17 de marzo de 2023.

³⁹⁹ Entrevista reportada por el diario El País del 16 de marzo de 2023 disponible en <https://elpais.com/economia/2023-03-16/el-consejo-de-ministros-aprueba-hoy-la-reforma-de-las-pensiones.html> consultado el 17 de marzo 2023.

Como con todas las reformas, estas últimas también deben ponerse a prueba y es difícil emitir un juicio sin que se hayan manifestado sus efectos; sin embargo, parece correcto afirmar que después de años de centralidad del aspecto financiero, en esta reforma la adecuación de las prestaciones y la defensa de los segmentos más débiles de los futuros pensionistas pasan a primer plano.

El reconocimiento de que la precariedad laboral y la desigualdad de género constituyen una grave desventaja a la hora de jubilarse y que, en cualquier caso, son la causa principal de las prestaciones inadecuadas, es quizás la parte más importante de la reforma.

Desde un punto de vista técnico, hay un claro reconocimiento de que para tener medidas más efectivas en este sentido, todo lo que se puede hacer es cambiar la estructura de ingresos: este decreto implementa medidas claras en este sentido que aun representando un sacrificio adicional, son repartidas sobre largos períodos de transición que limitan su impacto haciéndolo gradual en el tiempo.

La operación para restaurar la reserva de Seguridad Social también tiene un fuerte impacto en las perspectivas de sostenibilidad del sistema. Como ya se ha señalado, la dinámica de su financiación, pero sobre todo la estructura de las futuras retiradas, ha añadido a esta reserva la característica de un instrumento estructural, más allá de la función de emergencia esgrimida por el propio legislador.

Esto, en opinión del autor, es un factor de extremo interés, porque el mismo decreto prevé un seguimiento continuo del aumento de los ingresos, y también prevé una comparación continua con el mayor gasto. Esta medida tiene la ventaja de establecer, en principio, los criterios que deben seguirse en caso de desequilibrio imprevisto.

V. TABLAS ESTADÍSTICAS: El sistema de jubilación español hoy

Tras el proceso regulador que culminó con las reformas de la última década, el sistema de jubilación de España ha alcanzado un nivel de protección muy alto, lo que lo convierte en uno de los primeros en el mundo en cobertura y gastos de pensiones, con casi 10 millones de pensiones⁴⁰⁰ pagadas en 2021 de una población de poco más de 47 millones de habitantes en total. De estas pensiones, más de 6 millones son de jubilación⁴⁰¹, la mayoría de los cuales provienen del Régimen General⁴⁰².

A continuación, se muestra una tabla que resume el tamaño del sistema español y cómo ha evolucionado en los últimos cinco años.

Las estadísticas disponibles no permiten, en el momento de escribir este capítulo (diciembre 2022) incluir los datos de 2022 porque aún no se han completado en las estadísticas oficiales.

⁴⁰⁰ Para ser exactos 9.759.025 a enero de 2022 (datos de la Seguridad Social), de una población (estimación de la ONU - 2022) de 47.615.000 habitantes.

⁴⁰¹ Enero 2022, datos de la Seguridad Social.

⁴⁰² 72% en el Régimen General, 21% Régimen Especial de Autónomos y 7% otros regímenes.

Tabla n. 28 - SERIE HISTÓRICA DEL NÚMERO Y PENSIÓN MEDIA DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL (REGIMEN GENERAL, AUTÓNOMOS Y OTROS REGÍMENES). DATOS DE 2016 A 2021 (no se han consolidado los datos de 2022).

	Total sistema			
	Número	var	P. media mensual	var
2016	5.784.326		1.052,01	
2017	5.883.822	+1,7%	1.072,13	+1,9%
2018	6.000.191	+2,0%	1.108,59	+3,4%
2019	6.094.290	+1,6%	1.144,61	+3,2%
2020	6.130.604	+0,6%	1.171,53	+2,4%
2021	6.226.951	+1,6%	1.196,68	+2,1%
	Régimen general			
	Número	var	P. media mensual	var
2016	4.044.302		1.196,85	
2017	4.146.123	+2,5%	1.216,54	+1,6%
2018	4.261.424	+2,8%	1.252,66	+3,0%
2019	4.355.137	+2,2%	1.289,39	+2,9%
2020	4.408.910	+1,2%	1.316,49	+2,1%
2021	4.508.889	+2,3%	1.341,28	+1,9%
	Trabajadores autónomos			
	Número	var	P. media mensual	var
2016	1.269.278		704,10	
2017	1.281.441	+1,0%	714,43	+1,5%
2018	1.296.994	+1,2%	740,70	+3,7%
2019	1.311.554	+1,1%	765,29	+3,3%
2020	1.312.280	+0,1%	781,62	+2,1%
2021	1.323.555	+0,9%	796,21	+1,9%
	Otros			
	Número	var	P. media mensual	var
2016	470.746,00		745,64	
2017	456.258,00	-3,1%	764,50	+2,5%
2018	441.773,00	-3,2%	799,01	+4,5%
2019	427.599,00	-3,2%	833,39	+4,3%
2020	409.414,00	-4,3%	860,21	+3,2%
2021	394.507,00	-3,6%	887,59	+3,2%

Fuente: elaboración propia su dati Seguridad Social 2023

Tabla n. 29: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES POR TIPO Y SEXO DEL TITULAR

tipo	Mujeres	% F/TOT	Hombres	% M/TOT	TOTAL	
Jubilación	2.540.326	40%	3.761.942	60%	6.302.268	100%
Incapacidad permanente	354.743	37%	595.038	63%	949.781	100%
Supervivientes	2.348.844	86%	393.900	14%	2.742.744	100%
Total pensiones	5.243.913	52%	4.750.880	48%	9.994.793	100%

Fuente: elaboración propia con los datos de la Seguridad Social 2023

De la tabla se desprende muy claramente que las pensiones de jubilación anticipada se refieren principalmente a los pensionistas varones, pero con un porcentaje no mucho mayor. Por el contrario, encontramos una proporción muy alta de pensiones para mujeres en el grupo de supervivientes, como resultado de la viudedad más frecuente entre las mujeres. Los datos son los más recientes en el momento de escribir este trabajo, es decir, al septiembre de 2022.

Tabla n. 30: COMPOSICIÓN POR TIPO Y SEXO DEL TITULAR

tipo	Mujeres	% su TOT	Hombres	% su TOT	TOTAL	% su TOT
Jubilación	2.540.326	48%	3.761.942	79%	6.302.268	63%
Incapacidad permanente	354.743	7%	595.038	13%	949.781	10%
Supervivientes	2.348.844	45%	393.900	8%	2.742.744	27%
Total pensiones	5.243.913	100%	4.750.880	100%	9.994.793	100%

Fuente: elaboración propia con los datos de la Seguridad Social 2023

Podemos ver en esta tabla cuánto pesa sobre las mujeres la pensión de supervivencia, que representa el 45 % de las pensiones de las mujeres.

Tabla n. 31: DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE MEDIO ANUAL DE PENSIONES POR TIPO Y SEXO DEL TITULAR

(importe en euros)

tipo	TOTAL importe medio	Hombres importe medio	Mujeres importe medio
Jubilación	17.637	20.260	13.752
Incapacidad permanente	14.483	15.234	13.223
Supervivientes	10.315	7.031	10.866
TOTAL	15.328	18.534	12.424

Fuente: elaboración propia con los datos de la Seguridad Social 2023

En el cuadro se indica el importe medio anual de las pensiones por tipo y sexo. La brecha entre hombres y mujeres es evidente. La segunda tabla muestra esta diferencia en términos porcentuales con el fin de resaltar el tamaño de la brecha. Lo contrario ocurre con las pensiones de supervivencia porque, aunque el titular de la pensión sea una mujer, la causa es en casi todos los casos un hombre.

La situación en las pensiones de jubilación también se repite en las pensiones de invalidez, con una diferencia muy similar a la de las pensiones de vejez. Los datos de las tablas que siguen son al 1 de octubre de 2022.

Tabla n. 32: DIFERENCIA DEL IMPORTE MEDIO TOTAL POR TIPO Y SEXO DEL TITULAR

tipo	Hombres % del total	Mujeres % del total
Jubilación	+14,87%	-22,03%
Incapacidad permanente	+5,19%	-8,70%
Supervivientes	-31,84%	+5,34%
TOTAL	+20,91%	-18,95%

Fuente: elaboración propia con los datos de la Seguridad Social 2023

Tabla n. 33: DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN POR CLASE DE CUANTÍA Y SEXO DEL TITULAR (NÚMERO)

número de pensiones de jubilación

Tipo	hombres	% hombres/tot	mujeres	% mujeres/tot	total
hasta 500	150.497	22%	533.663	78%	684.160
500 - 1.000	1.284.030	51%	1.231.826	49%	2.515.856
1.000 - 1.500	858.807	73%	311.006	27%	1.169.813
1.500 - 2.000	530.474	74%	190.404	26%	720.878
2.000 - 2.500	459.084	76%	143.770	24%	602.854
2.500 - 3.000	443.005	82%	96.099	18%	539.104
3.000 euro y más	-		-		-
TOTAL	3.725.897	60%	2.506.768	40%	6.232.665

Fuente: elaboración propia con los datos de la Seguridad Social 2023

La tabla muestra la distribución del número de las pensiones de jubilación con referencia a la clase de cuantía y sexo del pensionista. Los porcentajes muestran cómo estos se dividen, para cada clase, entre los dos sexos. Vea cómo los porcentajes de

pensiones más pequeñas son mayores para las mujeres, mientras que a la inversa para las clases de pensiones más grandes los de los hombres son mayores.

Tabla n. 34: COMPOSICIÓN DE LAS PENSIONES DE VEJEZ O JUBILACIÓN ANTICIPADA POR CLASE DE CUANTÍA Y SEXO DEL TITULAR (NÚMERO)

número de pensiones de jubilación (composición)

Tipo	hombres	% clase /tot hombres	mujeres	% clase /tot mujeres	total	% clase /tot
hasta 500	150.497	4%	533.663	21%	684.160	11%
500 - 1.000	1.284.030	34%	1.231.826	49%	2.515.856	40%
1.000 - 1.500	858.807	23%	311.006	12%	1.169.813	19%
1.500 - 2.000	530.474	14%	190.404	8%	720.878	12%
2.000 - 2.500	459.084	12%	143.770	6%	602.854	10%
2.500 - 3.000	443.005	12%	96.099	4%	539.104	9%
3.000 euro y más	-	0%	-	0%	-	0%
TOTAL	3.725.897	100%	2.506.768	100%	6.232.665	100%

Fuente: elaboración propia con los datos de la Seguridad Social 2023

Esta tabla muestra la relación de composición entre las clases, con referencia al sexo del titular. La clase modal para todos es la clase de 500 a 1.000 euros, pero cabe señalar que para las mujeres las pensiones en esta clase son casi la mitad.

CAPÍTULO IV
LA SOSTENIBILIDAD EN EL SISTEMA DE JUBILACIÓN
ITALIANO

I. ANTECEDENTES NORMATIVOS A LA REFORMA DE 1995

El Estado italiano empieza a ocuparse del *welfare* con una primera intervención, aunque parcial, con la Ley de 30 de agosto de 1862, n.753, con la que se regulaban las actividades de los institutos de Caridad y Beneficencia. La Ley n. 753 disponía una regulación de todas las actividades de asistencia llevadas a cabo por asociaciones eclesíásticas y las primeras asociaciones voluntarias de trabajadores (*Società di mutuo soccorso*).

En los años sucesivos, la ley n. 134 de 7 de abril de 1881, instituye la “*Cassa delle pensioni civili e militari*” (Caja de las pensiones civiles y militares) a cargo del Estado y dos formas de tutela para categorías específicas: la “*Cassa Pensione per i dipendenti statali*” (Caja de pensión para los funcionarios) y el “*Monte pensioni per gli insegnanti elementari*” (Monte de pensiones para los maestros de primaria).

La primera tutela general obligatoria llega con la ley de 17 de marzo de 1898, n. 80, que incorpora al ordenamiento jurídico italiano el seguro contra accidentes en el trabajo y en los primeros años de 1900, cuando nacen los seguros obligatorios de vejez e invalidez para obreros de los astilleros y los trabajadores de los servicios de transporte en concesión.

Pero la que es considerada verdaderamente tutela de pensión, se introdujo en 1898, cuando, con la ley de 17 de julio de 1898, n. 350, se creó la “*Cassa di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai*” (Caja de previsión para la invalidez y la vejez de los obreros), la que años después se convertiría en el INPS (entidad que aún hoy gestiona todo el sistema de seguridad social italiano), que tenía que gestionar formas voluntarias de seguro por vejez y invalidez.

Finalmente, inmediatamente después del fin del primer conflicto mundial, por decreto legislativo “luogotenenziale”⁴⁰³ de 21 de abril de 1919, n. 603, fue aprobada la obligatoriedad de la suscripción del seguro de invalidez y vejez para la totalidad de los trabajadores, salvo los que tenían un sueldo superior a 350 liras mensuales, nivel posteriormente aumentado hasta las 800 liras mensuales.

Italia había así optado por el modelo alemán, basado en el seguro únicamente para los trabajadores, financiado por las cotizaciones de los mismos y de los empresarios, con una limitada aportación por parte del Estado, en lugar del modelo inglés, que preveía el pago de una pensión mínima a todos los ciudadanos financiada íntegramente por el Estado; este esquema se conservará, sin variaciones substanciales por todo el período fascista, con la incorporación de varias leyes, en particular el Real Decreto Ley de 4 de octubre de 1935, n. 1827, importante sobre todo a nivel de ordenación jurídica.

Las características del sistema de pensión de 1919 eran:

a) la financiación basada en la cotización en partes iguales entre trabajadores y empresarios con una limitada aportación por parte del Estado de 100 liras⁴⁰⁴ por cada pensión liquidada;

b) el sistema de gestión técnico-actuarial de la “capitalización” que preveía la inversión de la cotización recaudada de los trabajadores activos con consiguiente formación de reservas técnicas;

c) el método de cálculo “contributivo”, según el cual, las prestaciones se calculaban sobre la base del importe de las contribuciones pagadas por el individuo;

⁴⁰³ En realidad, se trata de un Real Decreto legislativo a todos los efectos pero, formalmente, como el rey Vittorio Emanuele III había delegado sus funciones al seguir a sus tropas al frente, esas funciones quedaron relegadas al lugarteniente del reino.

⁴⁰⁴ Alrededor de 150 euros hoy. El valor se calcula en base a las tablas de comparación publicadas por ISTAT para el período 1851 - hoy.

d) requisitos de acceso a la jubilación establecidos en 65 años para los hombres y para las mujeres, que resultaban muy elevados en un momento en que la esperanza de vida era mucho menor que la actual.

En 1939, con el Decreto Legislativo n. 636 de 14 de abril, se introdujeron importantes modificaciones en el sistema, en particular, el principio de pensión de sobreviviente (que sólo entró en vigor en 1945), la edad de jubilación a los 60 años para los hombres y 55 para las mujeres (vigentes hasta 1992) y la exención del requisito de registro para los empleados con ingresos de más de 1.500 liras al mes.

Para esbozar la evolución normativa del sistema de pensiones es importante evaluar los principios generales establecidos por el artículo 38 de la Constitución Republicana (en vigor desde el 1 de enero de 1948), que acató los principios fundamentales inspirados por Beveridge con el concepto de “*welfare*”⁴⁰⁵.

El primer párrafo del artículo 38 establece que cada ciudadano inhábil para el trabajo, y carente de los medios necesarios para vivir tiene derecho al sustento y a la asistencia social; y el segundo dispone que los trabajadores tienen derecho a que sean proporcionados y asegurados los medios adecuados para sus necesidades vitales en caso de accidente, enfermedad, invalidez, vejez y paro involuntario⁴⁰⁶.

Son dos los conceptos que proceden de la interpretación conjunta de estos dos párrafos del artículo 48 de la Constitución.

⁴⁰⁵ William Beveridge fue un economista y sociólogo británico, conocido por su informe de 1942 sobre "Seguridad Social y Servicios Conexos" (*Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services*, más conocido como el Informe Beveridge), que sirvió de base para la reforma del estado de bienestar británico basado en una base universalista y no directamente relacionada con el trabajo.

⁴⁰⁶ Texto del artículo 38 de la Constitución: “*Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera*”.

El primero de los dos párrafos representa distintas intervenciones de tutela, respectivamente dirigidas hacia ciudadanos en condiciones de necesidad (*assistenza*) y hacia los trabajadores en caso de que acontezcan algunas de las contingencias señaladas por el mismo artículo (pensiones).

Y el segundo de los conceptos admite la distinción entre ciudadanos y trabajadores, pero los atribuye a una distinta intensidad de tutela, de manera que las dos tutelas sean dos aspectos de un único ámbito globalmente dirigido a la realización de la finalidad de solidaridad.

El artículo 38 finaliza encomendando las tareas previstas en el propio precepto a organismos e institutos constituidos o integrados por el Estado y concluye indicando que “la asistencia privada es libre”, de donde se entiende que el sistema de seguridad social enteramente privatizado sería contrario a la Constitución, pero que las formas privadas de tutela integrativas de la pública, gozan del aval constitucional. Por eso la Constitución es compatible con una amplia gama de posibles iniciativas legislativas.

Para resolver el problema de la anulación de las reservas del antiguo sistema de capitalización debido a la inflación con la consiguiente desaparición de las exiguas prestaciones de pre-guerra, fue promulgada la ley n. 218 del 4 de abril de 1952 (reforma Rubinacci⁴⁰⁷) que, además de establecer los ajustes monetarios de las pensiones ya puestos en marcha inmediatamente después de la guerra, ratificó la definitiva elección por el sistema de financiación de reparto con una integración por parte del Estado, abandonando el sistema técnico de la capitalización. Esta se seguía vigente por una cuota mínima de cotización, una cotización base.

Además, la ley n. 218 introdujo la así llamada “integración al mínimo” con la que se pagaba una pensión mínima a los pensionistas con reducida antigüedad de

⁴⁰⁷ Ministro de Trabajo entre 1951 y 1954.

cotización. Siendo esta la primera aplicación del principio de solidaridad establecido por el artículo 38 de la Constitución, en consecuencia, financiado en su totalidad por el Estado.

En el curso de los años 50, de acuerdo con el contenido del artículo 38 de la Constitución, que contemplaba la tutela de todos los trabajadores ya sean por cuenta ajena o autónomos, el seguro de invalidez, vejez y supervivencia fue extendido progresivamente a trabajadores autónomos, agricultores, artesanos y comerciantes.

Algunas de estas tutelas fueron en realidad instrumentos de política económica. En particular, para los agricultores, cuya protección fue concedida con la ley n. 1047 del 26 de octubre de 1957, que pronto se manifestó como una ingente deuda debida a la extrema desproporción entre cotizaciones y prestaciones, ventajosa para los afiliados, que gozaban así de un verdadero subsidio maquillado como una pensión.

Un reconocimiento indirecto de esa realidad histórica se puede identificar en la disposición de ley que establece la puesta a cargo del Estado de la carga global de las pensiones concedidas antes de 1989 (art. 59, párrafo 34, ley de 27 de diciembre de 1997, n. 449).

Otros déficits estructurales se generaron también en las gestiones de artesanos y comerciantes (ley n. 465 de 4 de julio de 1959 y ley n. 613 de 29 de julio de 1966) sin que fuera posible localizar una finalidad evidente como en el caso de los agricultores.

Y, posteriormente, con la ley n. 55 de 20 de febrero de 1958, la ley n. 1338 de 12 de agosto de 1962, y la ley n. 903 de 21 de julio de 1965, e intervino con medidas correctivas, sobre todo en materia de mínimo de pensión.

Poco después, en un clima de protesta social en el período comprendido entre finales de 1967 y todo 1968, se puso en marcha la reforma introducida por la Ley n.

153 de 30 de abril de 1969, de profunda importancia en el sistema italiano comúnmente llamada la “reforma de Brodolini⁴⁰⁸”.

La reforma introdujo importantes principios innovadores:

a) Renuncia a cualquier forma de capitalización residual;

b) Adopción generalizada de la fórmula de cálculo de la pensión basada en la retribución, desvinculando ese mismo cálculo de la cotización efectuada. Vinculando la pensión a las últimas retribuciones; en base a este método, a la “retribución pensionable”, calculada como promedio de la retribución de los últimos cinco años (el último año para los funcionarios) se aplicaba un coeficiente del 2% por cada año de antigüedad, con un máximo del 80% con 40 años de actividad. En esa metodología se introducía el concepto de que la pensión es una “renta de sustitución” de la renta de trabajo⁴⁰⁹.

c) El pago de una “pensión social” (correspondiente a la pensión no contributiva española) a los ciudadanos de más de 65 años carentes de seguro social que no alcanzan el nivel de rentas establecido por ley;

d) Creación de la “pensión de antigüedad” a que se tenía derecho con 35 años de cotización, aunque no se haya alcanzado la edad pensionable; esa prestación ya se había introducida en 1965 (ley n. 903 de 21 de julio de 1965) derogada en 1968;

e) La extensión del seguro de invalidez y vejez, entre el límite de la prescripción decenal del “principio de automaticidad” de las prestaciones según el artículo 2116

⁴⁰⁸ Ministro de Trabajo entre 1968 y 1969.

⁴⁰⁹ El profesor Davide Casale ha sido especialmente crítico con esta reforma, indicando que las raíces del problema de la sostenibilidad del sistema se remontan a esta reforma, que permite las pensiones de ancianidad y el cálculo retributivo, introduciendo una errónea concepción de la jubilación como “una especie de mecanismo de prosecución del salario, casi sin tener en cuenta las anualidades cotizadas”. CASALE, D. (2020): “La reforma del sistema de pensiones italiano de 2019: ¿un empeoramiento de la insostenible desigualdad del sistema de protección social?”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*. Laborum, n. 22, p. 199.

del Código Civil, que garantiza el derecho a pensión del trabajador aunque las cotizaciones no hayan sido pagadas por el empresario;

f) La “*perequazione automatica*” de las pensiones, que consiste en la revalorización de las pensiones en base al índice de precios al consumo (antes esta revalorización se calculaba con base en las apropiadas disposiciones legislativas). A partir de 1975 con la “*perequazione automática*” de las pensiones fue relacionada, no solo a los precios, también a los salarios⁴¹⁰.

En los años siguientes la complejidad y el desorden del sistema requirió una ulterior reforma de los requisitos de acceso y de la fórmula de cálculo de la cuantía de las prestaciones, no solo por problemas de fragmentación y desigualdad de trato entre las distintas gestiones⁴¹¹, sino por el problema de limitación de gasto en pensiones ya que este se había disparado hasta niveles insostenibles.

En el aumento de los niveles de gasto contribuyeron las así llamadas “*baby pensioni*”, que posibilitaban que los funcionarios accedieran a la jubilación con tan solo 19 años y seis meses de cotización, reducidos a 14 años y seis meses en el caso de mujeres casadas.

A finales de los años 70 y los 80 se sucedieron muchos intentos de reformas debidas a proyectos de ley (Scotti, 1978 y 1980 - De Michelis, 1983), y comisiones parlamentarias que trataron de poner de manifiesto las debilidades y vicios del sistema (Primera Comisión Castellino). Otra comisión, la Comisión Parlamentaria Cristofori fue designada para preparar un texto de reforma, pero después de varios años no se llegó a ningún resultado definitivo.

⁴¹⁰ Esto representaba una efectiva tutela del valor real de las pensiones, pero también una mayor carga sobre las cuentas públicas.

⁴¹¹ Además del régimen general de los trabajadores por cuenta ajena en el sector privado había también otros regímenes sustitutivos como el régimen de los trabajadores de telefonía, de los trabajadores de las empresas eléctricas, del personal de navegación aérea, de los ferrocarriles, del cine, teatro y televisión, de los periodistas, de los directivos industriales etc.

Sin embargo, el trabajo de la comisión puso de manifiesto como el problema no se limitaba a la fragmentación del sistema y a la disparidad de prestaciones, disfunciones a las que, de cualquier modo, había de poner remedio, sino más bien el déficit estructural global debido primeramente a la acelerada dinámica de envejecimiento de la población.

En este sentido, fue la ley n. 233 de 1990, de reforma de las pensiones de los trabajadores autónomos, la última medida, de las muchas que se tomaron, hechas más por captar consenso electoral que por efectiva necesidad. Esta ley igualó el cálculo de la prestación de los autónomos a la de los trabajadores por cuenta ajena, pese a que su cotización era desmesuradamente más baja. El impacto de esta última reforma tan sobrecargó la ya crítica situación del nivel de gasto que, junto a la crisis institucional seguida al caso de corrupción llamado “*tangentopoli*”⁴¹², llevó a Italia a la necesidad improrrogable de una reforma sustancial para salvar el sistema de cuentas públicas en su totalidad.

Con el fin de remediar la grave crisis del gasto público en pensiones y superar el impasse que había surgido con el largo período de las propuestas nunca aplicadas, el decreto legislativo n. 503, de 30 de diciembre de 1992, llamada “reforma Amato”, nombre del entonces Presidente en ejercicio del Consejo de Ministros⁴¹³, intervino en tres direcciones: primero la edad pensionable, elevando la edad de jubilación por vejez a 60 años para mujeres y 65 para los hombres (desde los 55 y 60 de antes) con una

⁴¹² Tangentopoli es un término utilizado en Italia desde 1992 para definir un sistema generalizado de corrupción política destinado a cobrar sobornos y financiación ilícita de partidos. En la descripción de los acontecimientos políticos italianos, el término *tangentopoli* surgió con las investigaciones conocidas como “manos limpias”.

⁴¹³ Giuliano Amato en el cargo del 28 de junio de 1992 al 29 de abril de 1993 como Primer Ministro del 1er Gobierno de la XI legislatura, para hacer frente a la grave crisis de las finanzas públicas italianas llevó a cabo la maniobra financiera más pesada del período de posguerra, de 93.000.000 millones de liras (unos 48.000 millones de euros, correspondientes hoy a un valor de unos 60.000 millones de euros), y el retiro forzoso retroactivo de 6‰ (seis por mil - 0,6%) de las cuentas corrientes de los bancos italianos, además de la mencionada reforma del sistema de pensiones.

gradualidad de aplicación durante el periodo 1993 - 2000; segundo, la cotización mínima que llegó, siempre con gradualidad, a los 20 años desde los 15 de antes; y tercero, la retribución pensionable (correspondiente a la base reguladora española) que pasó a ser una media de los últimos 10 años de trabajo (antes eran 5) o de toda la vida laboral en el caso de los trabajadores que empezaban a cotizar después del 1 de enero del 1996.

La misma ley dispuso otra medida fundamental para hacer frente a la situación del gasto: la revaloración de las prestaciones fue desconectada de la dinámica salarial, que estaba garantizada por la “*scala mobile*”, limitando esta revaloración anual al índice de los precios comunicado por el ISTAT (correspondiente al INE español).

La situación extremadamente difícil del gasto en pensiones, que había alcanzado niveles insostenibles, condujo a la aprobación del Decreto-Ley n. 384, de 19 de septiembre de 1992, que preveía medidas excepcionales para hacer frente a la grave situación económica y financiera, entre las cuales, debe reseñarse la suspensión hasta el año siguiente del pago de las nuevas pensiones de antigüedad y el bloqueo de la revaloración de las pensiones existentes.

Con la reforma Amato, como en los años precedentes, aunque de manera más contundente, se optó por medidas de corrección paramétricas, es decir, modificando diferentes parámetros que influyen en el coste, pero manteniendo el mismo sistema de cálculo de las prestaciones.

II. LA REFORMA ESTRUCTURAL DEL SISTEMA DE PENSIONES EN 1995: LA REFORMA DINI

La reforma Amato tuvo un efecto suficientemente eficaz a corto plazo, pero para alcanzar un objetivo de reforma a largo plazo hubo que esperar tres años, cuando, en agosto de 1995, el Presidente del Consejo Dini promovió la reforma que lleva su

nombre, cuyo objetivo esencial, como ya se indicó, era la estabilización del gasto a largo plazo.

La Ley n. 335, de 8 de agosto de 1995, relativa a la reforma del sistema de pensiones obligatorias y complementarias, denominada comúnmente reforma Dini en honor al presidente del Consejo de Ministros, Lamberto Dini⁴¹⁴.

La reforma, así como fue pensada, tuvo un efecto favorable en un sentido de estabilidad futura, de tal manera que, a partir de entonces, en sede europea, la valoración de la situación de las cuentas públicas italianas quedó muy afectada positivamente por la “clarividencia” de la reforma misma. Fueron dos los aspectos fundamentales: la introducción de un nuevo método de cálculo de la prestación de jubilación que desde la reforma será de tipo nocional y la desaparición de la pensión de antigüedad⁴¹⁵.

Las pensiones nocionales se determinan por un proceso de cálculo como el que sigue: el conjunto de las cotizaciones incluidas en la cuenta de cada trabajador constituye un capital “virtual”, que se revaloriza cada año de acuerdo con un índice de crecimiento, medido de acuerdo con el crecimiento del PIB. Este capital virtual acumulado a lo largo de la vida activa, dividido por un coeficiente de conversión, se convierte en una pensión de jubilación. Estos coeficientes dependen de la esperanza

⁴¹⁴ Presidente del Consejo de Ministros del 17 de enero de 1995 al 18 de mayo de 1996 y Ministro de Relaciones Exteriores del 18 de mayo de 1996 al 6 de junio de 2001. Fue Gerente General del Banco de Italia.

⁴¹⁵ En el sistema italiano han convivido dos tipos de pensión de jubilación “*la pensione di anzianità*” y “*la pensione di vecchiaia*”. *La pensione di anzianità* o pensión de antigüedad, derogada para los trabajadores afiliados a partir de enero de 1996, era una peculiaridad del sistema italiano inspirada en el régimen entonces existente en la Administración Pública, que preveía el acceso a la pensión de jubilación para las mujeres casadas y con hijos, bajo el único requisito de 15 años de servicio, con independencia de su edad. *La pensione di vecchiaia* es la pensión de jubilación “clásica” en cualquier sistema, cuyos requisitos de acceso, si bien pueden variar según sea de aplicación al trabajador el sistema de cálculo retributivo o contributivo, son básicamente: la cesación de la actividad laboral, el cumplimiento de una determinada edad biológica y un periodo mínimo de cotización. Cfr. FERNÁNDEZ COLLADOS, M. B. (2012): “Luces y sombras de la reforma de la pensión de jubilación en Italia: su aplicabilidad al caso español”, *Actualidad laboral*, n. 13-14.

de vida en el momento de la jubilación, de la generación a la que pertenece el trabajador, es decir, la duración media esperada del período de jubilación. Así, un retraso en la edad de jubilación conduce al aumento de la pensión por dos vías: los años cotizados de más incrementan la masa de derechos acumulados y el coeficiente de conversión disminuye, ya que la esperanza de vida en el momento de la jubilación se acorta: disminuyendo el coeficiente de conversión, siendo ese un divisor, la prestación sube.

Aunque se parezca mucho a un sistema de capitalización, el sistema nocional no tiene nada que ver con la capitalización: se financia a través del sistema de reparto y la prestación se calcula “capitalizando” la cotización, aunque solo sobre “en papel”, y en el momento de la jubilación.

Este nuevo método de cálculo se aplicaría por entero solo a los trabajadores que empezaran a cotizar después del 1 de enero de 1996, y en prorrata para aquellos que en la misma fecha tenían menos de 18 años de antigüedad de trabajo. Para los que tenían más de 18 años a esa fecha siguió en vigor la reforma Amato, así que para ellos no se produjeron cambios.

La reforma Dini (solo en el caso de los trabajadores que empezaban a cotizar después del 1 de enero de 1996) introdujo la posibilidad de jubilarse con una edad entre los 57 y los 65 años, con coeficientes de conversión del capital “virtual” acumulado que decrecen al crecer la edad de jubilación. El período de cotización mínimo era de solo 5 años, pero no se adquiría el derecho a pensión si esta no alcanzaba una cuantía correspondiente al 120% del “*assegno sociale*” (pensión no contributiva) vigente en el año en que el trabajador se jubilaba.

A corto plazo la reforma no tenía efectos importantes, pues no producía cambios durante unos veinte años (razón por la cual harán falta otras reformas paramétricas para solucionar el problema a corto plazo); sin embargo tuvo un efecto

decisivo por lo que respecta a la estabilidad del gasto futuro: la conexión del cálculo del montante de la cotización efectuada año tras año a la evolución del PIB. En definitiva, conectaba el gasto en pensiones a la evolución de la economía y a las cuentas públicas⁴¹⁶. La otra cara de la moneda fue la muy probable bajada de las tasas de sustitución, sobre todo en el caso de una edad de jubilación más baja.

Otro aspecto importante de la reforma es que por primera vez se introdujo un mecanismo cíclico de reforma para adecuar el sistema a las variaciones demográficas. La reforma dispone que la tabla de los coeficientes de conversión se actualizará a consecuencia de estas posibles variaciones. Inicialmente estaba fijado un plazo de cada 10 años, pero sucesivamente este plazo se ha reducido hasta los 2 años.

En fin, cabe decir que con respecto a las nuevas pensiones de antigüedad que se iban a pagar después de la reforma (sin que esta tuviera aún algún afecto) se estableció un criterio de programación que permitía jubilarse solo en correspondencia de periodos fijos, las denominadas “ventanas de salida”⁴¹⁷.

En los epígrafes dedicados a este fin se aclararán los aspectos relativos a la sostenibilidad financiera del nuevo sistema de cálculo introducido por la reforma Dini, que, como se verá, entra dentro del tipo de reformas denominadas "estructurales" porque modifican el principio con el que se calcula la propia prestación de jubilación.

También veremos cómo el largo período transitorio que prevé la propia reforma es el principal problema que tendrá que resolver la legislación posterior.

⁴¹⁶ Las variaciones en el gasto en pensiones fueron así estrictamente correlativas a las variaciones de los ingresos fiscales y las cotizaciones corrientes.

⁴¹⁷ Estas “ventanas” que, en definitiva, obligaban al futuro pensionista, una vez alcanzados todos los requisitos para jubilarse, a esperar que se hubiera abierto una “ventana de salida”, fueron totalmente derogadas por la reforma Fornero del 2012. Para mayor abundamiento *vid.* SICA, A. (2010): “La finestra mobile ritarda la pensione”, *Diritto e pratica del lavoro*, n. 43 y “Vecchie e nuove regole per la pensione”, *Diritto e pratica del lavoro*, n. 44.

III. CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DINI EN EL SISTEMA REGULADOR DE LA SEGURIDAD SOCIAL ITALIANA

5. La rectificación de la reforma Dini

Como se indicó, la reforma Dini no determina una intervención a corto plazo, así que, después del acuerdo entre Gobierno y sindicatos, la ley n. 449 de 27 de diciembre de 1997 (ley de presupuesto 1998), promulgada por el gobierno de Romano Prodi⁴¹⁸, intervino para integrar la reforma de 1995 en un sentido paramétrico, sobre todo endureciendo los requisitos para alcanzar la pensión de antigüedad.

Entre las medidas más importantes de esta ley, destaca la disposición de un periodo de transición más rápido de lo que estaba dispuesto en las reformas anteriores, para llegar al límite de los 57 años para conseguir la pensión de antigüedad con 35 años de cotización y sin límite de edad con 40 años de cotización. Esta medida no se aplicó a algunas categorías de “*lavori usuranti*”⁴¹⁹, así como a trabajadores precoces, *cassaintegrati*⁴²⁰, etc.⁴²¹

Además, la reforma Prodi introdujo la penalización de la revalorización de las pensiones de nivel más alto (menos fuerte para las que sobrepasaban el nivel de 5 veces la mínima, más fuerte para las que sobrepasaban las 8 veces)⁴²² y se elevó la cuota de cotización para artesanos y comerciantes.

⁴¹⁸ Romano Prodi, ministro en varias ocasiones, dos veces Presidente del Consejo de Ministros, Presidente de la Comisión Europea de 1999 a 2004.

⁴¹⁹ Trabajos con un componente de peligro o de deterioro físico.

⁴²⁰ Trabajadores sujetos a la “*Cassa Integrazione Guadagni*”. Se trata de un mecanismo de protección del trabajo característico del mercado laboral italiano, en el que el Estado, a través de disposición de ley, interviene con el pago del sueldo de los trabajadores para que las empresas en dificultades no los despidan.

⁴²¹ La reforma Dini ya disponía una atenuación de estos efectos para estas categorías de trabajadores.

⁴²² Es importante reseñar como en Italia, a diferencia de España, no existe un máximo de pensión, aspectos sobre los que se profundizarán más adelante.

Sucesivamente, con la ley 488/99 (Ley de Presupuestos para el año 2000) el gobierno D'Alema estableció el “*contributo de solidaridad*” a cargo de las denominadas “pensiones de oro”, las pensiones superiores a 145 millones de liras anuales de entonces⁴²³.

Un año después, el gobierno Amato, con la ley 328/2000 (Ley de Presupuestos para el año 2001), concedió mejoras para pensiones mínimas y sociales (correspondientes a las no contributivas españolas) y suprimió la prohibición de cúmulo entre pensiones de jubilación y rentas de trabajo autónomo o por cuenta ajena⁴²⁴.

6. Las reformas en los años 2000 hasta la reforma Fornero

Como la mayoría de las medidas adoptadas en los últimos años, la reforma Maroni (decreto legislativo n. 252 de 2005), se propuso como objetivo la reducción del gasto en pensiones. Se trató de una reforma paramétrica con la que se aumentó la edad mínima de jubilación. En detalle, no modificó el requisito mínimo de los 35 años de cotización, llevando a los 60 (desde los 57 años) la edad mínima para jubilarse en 2008 con pensión de antigüedad. Esta misma edad aumentaba a 61 en 2010 y a 62 en 2014. No obstante, no se alteraron los 40 años necesarios para acceder a la pensión de antigüedad sin requisitos de edad mínima.

Estas medidas encontraron mucha hostilidad en la sociedad, sobre todo porque a muchos no les pareció ni imparcial ni razonable la introducción de una

⁴²³ Como ya el Euro existía como moneda bancaria podemos dar la correspondencia en euro: las pensiones de oro eran las superiores a 74.800 euros anuales de entonces.

⁴²⁴ Antes de esta ley, en caso de trabajo autónomo o por cuenta ajena realizados mientras se gozaba de una pensión de jubilación, esta se cortaba del 50%, después de esta ley el corte fue limitado al 30%.

diferencia de tres años de trabajo el denominado “*scalone*”⁴²⁵- entre los que se jubilaban hasta el 31 de diciembre de 2007 y los que se jubilaban el primero de enero de 2008.

Para poner remedio a esta situación intervino el protocolo sobre el *welfare* entre los sindicatos y el gobierno en 2007 y el gobierno de Prodi, suavizó la medida, distribuyendo los tres años del “*scalone*” en un cuatrienio.

Como consecuencia de la grave crisis de la deuda pública, Italia terminó con un gobierno técnico que se propuso, sin ambigüedades, tomar medidas drásticas para enfrentarse a la crisis, echando de nuevo mano al sector de las pensiones, con la ley n. 214 de 2011, la reforma Fornero. Las lágrimas de la ministra de trabajo Elsa Fornero anunciando la medida en televisión, dieron la vuelta al mundo en los medios de comunicación y describen por sí solas la contundencia de la reforma, que iba a retrasar unos años la jubilación de muchos trabajadores italianos.

A todos los trabajadores que se jubilaban después del 1 de enero de 2012 (también los que al tiempo de la reforma Dini tenían 18 o más años de antigüedad, a los que la misma reforma había garantizado el antiguo método de cálculo de la pensión) se aplicó al cálculo mixto, es decir, el antiguo, basado en la retribución para los periodos antecedentes al 2012 y el nocional para los sucesivos.

Las pensiones de antigüedad desaparecieron (sustituidas por las pensiones anticipadas) y se bloqueó temporalmente la revalorización del coste de la vida de las pensiones en vigor.

La edad mínima para acceder a la pensión para las mujeres del sector privado se incrementaba de inmediato a los 62 años, y con gradualidad hasta los 66 años, en 2018. En cambio, las mujeres funcionarias veían su edad mínima elevada a los 66 de un golpe, ya desde el 2012. Para las mujeres autónomas se elevó el límite hasta los 63

⁴²⁵ Palabra inexistente en italiano, de creación periodística que se traduce aproximadamente con “grande pestaño” con referencia a su exagerada amplitud.

años y seis meses en 2012 y gradualmente a los 66 años en 2018. Finalmente, la edad se eleva a los 67 años para todas las mujeres, en 2021, mientras que para los hombres el límite se ponía de inmediato a 66 años para todos, públicos y privados, también autónomos, y a los 67 años en 2021.

La pensión anticipada reemplazaba la pensión de antigüedad, pero el límite de edad para acceder a ella se aumentaba desde los 40 años a los 41 y un mes para mujeres y 42 y un mes para los hombres, en 2012. En 2013 y 2014 esta edad límite se incrementaba en razón de un mes cada año.

Es útil resumir estos cambios y su proyección en los años posteriores a la reforma, así que conviene reunirlos en una tabla, elaborada por la Coordinación Estadística Actuarial del INPS, de la que forma parte el autor de esta tesis:

Tabla n. 35: REQUISITOS PARA LA JUBILACIÓN EN LOS AÑOS
2020 – 2049 EN ITALIA

Años	Requisito anagráfico de jubilación de vejez ordinario (mínimo 20 años de cotización)	Requisitos de acceso a la jubilación anticipada				
		Trabajadores dependientes, autónomos, y públicos - Antigüedad de cotización independiente de la edad anagráfica		Trabajadores (H/M) dependientes, autónomos y públicos - Requisitos conjuntos, anagráfico y de cotización para los que cumplen con los requisitos de jubilación en el período 2019-2022		Edad de jubilación anticipada con al menos 20 años de cotización e importe de jubilación igual o mayor de 2,8 del importe mínimo por lo nuevos ingresos a partir de 1 de enero de 1996
		Trabajadores	Trabajadoras	Anagráfico	Años cotizados	
2020	67	42 y 10 meses	41 y 10 meses	62 años	38 años	64
2021	67	42 y 10 meses	41 y 10 meses	62 años	38 años	64
2022	67	42 y 10 meses	41 y 10 meses	64 años	38 años	64
2023	67 y 3 meses	42 y 10 meses	41 y 10 meses			64 y 3 meses
2024	67 y 3 meses	42 y 10 meses	41 y 10 meses			64 y 3 meses
2025	67 y 6 meses	42 y 10 meses	41 y 10 meses			64 y 6 meses
2026	67 y 6 meses	42 y 10 meses	41 y 10 meses			64 y 6 meses
2027	67 y 8 meses	43	42			64 y 8 meses
2028	67 y 8 meses	43	42			64 y 8 meses
2029	67 y 10 meses	43 y 2 meses	42 y 2 meses			64 y 10 meses
2030	67 y 10 meses	43 y 2 meses	42 y 2 meses			64 y 10 meses
2031	68	43 y 4 meses	42 y 4 meses			65
2032	68	43 y 4 meses	42 y 4 meses			65
2033	68 y 2 meses	43 y 6 meses	42 y 6 meses			65 y 2 meses
2034	68 y 2 meses	43 y 6 meses	42 y 6 meses			65 y 2 meses
2035	68 y 4 meses	43 y 8 meses	42 y 8 meses			65 y 4 meses
2036	68 y 4 meses	43 y 8 meses	42 y 8 meses			65 y 4 meses
2037	68 y 6 meses	43 y 10 meses	42 y 10 meses			65 y 6 meses
2038	68 y 6 meses	43 y 10 meses	42 y 10 meses			65 y 6 meses
2039	68 y 8 meses	44	43			65 y 8 meses
2040	68 y 8 meses	44	43			65 y 8 meses
2041	68 y 10 meses	44 y 2 meses	43 y 2 meses			65 y 10 meses
2042	68 y 10 meses	44 y 2 meses	43 y 2 meses			65 y 10 meses
2043	69	44 y 4 meses	43 y 4 meses			66
2044	69	44 y 4 meses	43 y 4 meses			66
2045	69 y 2 meses	44 y 6 meses	43 y 6 meses			66 y 2 meses
2046	69 y 2 meses	44 y 6 meses	43 y 6 meses			66 y 2 meses
2047	69 y 4 meses	44 y 8 meses	43 y 8 meses			66 y 4 meses
2048	69 y 4 meses	44 y 8 meses	43 y 8 meses			66 y 4 meses
2049	69 y 6 meses	44 y 10 meses	43 ños y 10 meses			66 y 6 meses

Fuente: Coordinación Actuarial Estadística del INPS

En lo concerniente a las pensiones calculadas con el método nocional, la reforma Fornero estableció la revisión de los parámetros de conversión cada tres años, y cada dos años después de 2019.

Resumiendo, para poner orden, con referencia al cálculo de la pensión, los trabajadores italianos que se jubilan después del 31 de diciembre de 2011 se dividen en tres grupos:

Grupo 1) Quien tenía en la fecha del 31 de diciembre de 1995 una antigüedad de cotización de 18 años o más, tendrá su pensión calculada con el método basado en la retribución para su cotización precedente al 31 de diciembre de 2012 y con el método nocional para los periodos siguientes.

Grupo 2) Quien tenía en la fecha del 31 de diciembre de 1995 una antigüedad de cotización inferior a los 18 años, tendrá su pensión calculada con el método basado en la retribución para su cotización precedente al 31 de diciembre de 1995, y con el método nocional para los períodos siguientes.

Grupo 3) Quien ha empezado a cotizar después del 31 de diciembre de 1995 tendrá toda su pensión calculada con el método nocional. A este grupo pueden pertenecer los trabajadores que, aunque formen parte del grupo precedente, tengan 15 años de antigüedad el 31 de diciembre de 1995, y que eligen libremente el cálculo nocional para toda su pensión.

En los epígrafes siguientes se utilizarán estos tres grupos para identificar clases de pensión y requisitos para acceder a ellas.

7. Las reformas desde la reforma Fornero hasta hoy

Desde su aplicación, la reforma Fornero ha creado problemas considerables, principalmente porque introdujo un salto en los requisitos para la jubilación, lo que llevó a muchos trabajadores, que estaban a punto de jubilarse, a tener que esperar varios años. Como suele ocurrir con las reformas italianas en las pensiones, se han

introducido leyes *ad hoc* para resolver casos de injusticia absoluta⁴²⁶ y medidas parciales para aliviar la situación global.

La más importante de ellas fue, en 2019, la llamada “cuota 100”, introducida por el decreto ley n. 4 de 2019 transformado en ley en abril de 2019. Esta medida permite, durante un período comprendido entre el 29 de enero de 2019 y finales de 2021, retirarse anticipadamente a aquellos que han cumplido una edad y una antigüedad que sumadas dan al menos 100 años, con una antigüedad mínima de 38 años.

La medida se consideró un punto de cambio, casi siete años después de la adopción de la ley Fornero, pero su carácter temporal la convierte en un instrumento no estructural, también a la luz de que los sucesivos gobiernos han indicado que no quieren renovarla.

Otra medida que, como la cuota 100, veremos con más detalle en el epígrafe sobre los instrumentos de sostenibilidad, es la llamada APE “*Anticipo Pensionistico*” (APE), prevista tanto para la jubilación contributiva como para la no contributiva (la primera pagada por el trabajador y la segunda por el Estado). Se trata de un proyecto experimental que permite la jubilación anticipada, sin ninguna carga económica en la versión social, a categorías específicas de trabajadores que han alcanzado al menos 63 años de edad. El ensayo, cuyo plazo se fijó inicialmente hasta el 31 de diciembre de 2018 (con posibilidad de prórroga para el año siguiente), se amplió por primera vez también para 2019 y 2020 y, por lo tanto, siguiendo la Ley de Presupuestos para 2021, también para el año en curso.

⁴²⁶ Los llamados “*esodati*” eran aquellos trabajadores que habían dejado el trabajo sobre la base de una “promesa” de jubilación que, con arreglo a la nueva ley, no podía mantenerse.

IV. HERRAMIENTAS PARA LOGRAR LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA DE JUBILACIÓN EN EL MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL ITALIANA

En la parte dedicada a España se han mostrado los mecanismos que la legislación ha previsto para incidir positivamente en la sostenibilidad del sistema de jubilaciones. Estos mecanismos están relacionados con reformas paramétricas (reforma de 2011), medidas contables (fondo de reserva) o algoritmos que, superpuestos con un esquema consolidado siempre de tipo paramétrico, afectan a la cuantía de la pensión ya sea directamente (con un factor multiplicativo llamado de sostenibilidad) o indirectamente (con el índice de revalorización).

En el caso de la legislación italiana, se optó por otro camino desde el principio: como consecuencia de la gravísima situación en la que se encontraba el sistema, se optó por una reforma mucho más incisiva en el sentido de sostenibilidad, es decir, se optó por una reforma sistémica, estructural, que revolucionaría el método de cálculo de la pensión. Por esta razón, en este trabajo consideramos solo una verdadera herramienta la dispuesta en el sistema italiano, a saber, la introducción del método NDC⁴²⁷.

En diversas ocasiones en la literatura se ha barajado la posibilidad de introducir este mecanismo también en España⁴²⁸, pero como se verá más adelante, este método tampoco está exento de problemas, como identificaron varios autores, analizando las situaciones en las que se ha aplicado este sistema⁴²⁹.

Sin duda, este sistema es la única opción realista al vincular el cálculo de la pensión al importe de las cotizaciones pagadas, aunque sea indirectamente, con el fin

⁴²⁷ Acrónimo de *Notional Defined Contributions*, *Notional Accounts*, o *Non-financial Defined Contributions*.

⁴²⁸ MARTÍNEZ, J. M. D. (2021): “La sostenibilidad de las pensiones públicas en España: aspectos básicos”. *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, n.3, pp. 276-290.

⁴²⁹ DEVESA, E., DOMÉNECH, R. (2021): “Las cuentas nocionales individuales: elemento central de la reforma del sistema de pensiones en España”, *Fedea Policy Papers*, n. 2021/02

de evitar ciertas inequidades del sistema, lo que lleva a garantizar a los pensionistas importes de pensión, durante el resto de la vida como pensionista, muy superiores al importe de las cotizaciones pagadas durante la vida laboral del propio trabajador⁴³⁰.

Sin embargo, siempre hay que destacar que, si bien el cálculo de la pensión está vinculado a las cantidades pagadas como cotización por el trabajador durante su vida laboral, esta limitación es sólo sobre el papel, dado que el método de financiación del sistema sigue siendo el de reparto.

El corazón del sistema de sostenibilidad del sistema en Italia es, por lo tanto, el efecto a largo plazo garantizado por el método nocional⁴³¹, introducido por la reforma, pero como veremos más adelante, su verdadero talón de Aquiles no es la metodología, sino el período de transición, definido por muchos como demasiado largo⁴³².

Este efecto a largo plazo fue desde el principio bien visto especialmente en Europa, porque por primera vez el Gobierno italiano presentó un plan a largo plazo para recuperarse de la situación de desequilibrio de las finanzas públicas, dado que la reforma garantizaba una reducción del gasto de manera estructural, y además constituía un elemento de estabilización de los mercados financieros internacionales, que vieron positivamente la consolidación de las finanzas nacionales⁴³³.

Pero como se ha mencionado, el sistema no estuvo exento de defectos, tanto desde el punto de vista de la duración del período transitorio, que de hecho será derogado, como también porque, sobre todo por parte de los sindicatos y, en general,

⁴³⁰ VALERO, D.; ARTIS, M.; AYUSO M., Y GARCÍA, J. (2011): “Una propuesta de reforma del sistema de pensiones español basada en un modelo de contribución definida nocional”, *Revista de Métodos cuantitativos para la Economía y la Empresa*, junio 2011, pp. 91 - 113.

⁴³¹ BOSI, P. (1997): “L'innalzamento dell'età pensionabile riduce la spesa pensionistica? Ancora nelle caratteristiche a lungo termine della riforma Dini”, *Política económica*, Vol. 13, n.2, pp. 295-304.

⁴³² JESSOULA, M., RAITANO, M. (2015): “La Riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive politiche. Un'introduzione”, *Políticas Sociales*, Vol. 2, n. 3, pp. 365-382.

⁴³³ SANTINI, G., GHEDINI, R., DEL FATTORE, S., & PROIETTI, D. (2012): “Riforma delle pensioni”, *Economía y Trabajo*, Vol. 46, n. 3, pp. 123-134.

de la sociedad civil, surgieron muchas dudas sobre la idoneidad del beneficio que se habría proporcionado durante el período del régimen de reforma⁴³⁴.

V. REFORMA DINI: INTRODUCCIÓN DEL MÉTODO NOCIONAL

1. Introducción

La Ley n. 335, de 8 de agosto de 1995, relativa a la reforma del sistema de pensiones obligatorias y complementarias, conocida comúnmente como reforma Dini, fue aprobada por una mayoría parlamentaria que apoyó el gobierno de Dini, conformada por la mayor parte del arco constitucional, con la excepción del partido de refundación comunista que fue el único que se opuso a la reforma.

Cabe recordar que el gobierno de Dini fue el primer caso de “gobierno técnico” en la historia republicana, es decir, compuesto enteramente por personalidades elegidas fuera de la política activa, formado con el objetivo específico de implementar medidas urgentes para la estabilización del gasto público; De esta manera, la Ley n. 335 puede ser considerada como una de las piedras angulares, si no la principal, de la existencia del propio gobierno. Hay que recordar que el nacimiento de un gobierno de este tipo se debió a que el período en el que nació fue uno de los más difíciles de la historia de la República Italiana, tanto desde el punto de vista económico, dado que hubo una transición total a la moneda única europea, que creó considerables problemas a los gobiernos en ejercicio, como desde el punto de vista político, ya que las investigaciones de los jueces de Milán habían alterado el paisaje político italiano con la famosa investigación llamada “manos limpias” que reveló tramas de corrupción que involucraban a muchos partidos italianos. Como resultado de esta investigación histórica, las propias partes se vieron molestas en su forma, tanto que en Italia el

⁴³⁴ GIUBBONI, S. (2021): “Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità”, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Vol. 21, n.3, pp. 441-458.

período posterior a la investigación se denominó significativamente la “Segunda República”.

El 8 de mayo de 1995, el Gobierno y las confederaciones sindicales llegaron a un acuerdo sobre la reforma del sistema de pensiones, que se refiere al criterio de cotización y desalienta las pensiones de jubilación. No obstante, Confindustria, que es la asociación patronal de la industria, no firma el acuerdo, que en cualquier caso será aprobado por una consulta entre los trabajadores con alrededor del 65% de los votos.

Finalmente, el 16 de agosto de 1995 se promulgó la ley. La fecha elegida para la promulgación dará lugar a muchas especulaciones periodísticas que vieron en la elección de esa fecha el camino a evitar por parte de la sociedad civil (que en su mayor parte se encontraban disfrutando del periodo vacacional estival) una reacción a lo que inmediatamente pareció a muchos observadores una medida diseñada simplemente para “recortar” las pensiones de las generaciones futuras.

La reforma de 1995 introdujo, como se ha mencionado anteriormente, una serie de medidas para dar una estructura diferente al plan de definición de las prestaciones de pensiones, haciéndolas más sostenibles desde el punto de vista financiero.

También, como ya se ha puesto de manifiesto, han habido críticas desde muchos sectores a esta reforma por su aplicación no inmediata: pero sus efectos lo son a largo plazo.

Sin embargo, es importante señalar que mientras que la anterior reforma de Amato tuvo que resolver un problema de estricta urgencia monetaria, la reforma de 1995 estaba precisamente destinada a dar una nueva estructura al sistema, que iba a funcionar voluntariamente a largo plazo, dado que los analistas convergían en el

hecho de que precisamente el largo plazo, dado el panorama demográfico esperado, era el talón de Aquiles del sistema de pensiones italiano.

Con el fin de esbozar sistemáticamente las medidas de esta reforma, se resumen los puntos principales para que puedan analizarse individualmente. Por lo tanto, puede resumirse de la siguiente manera:

1. Introducción del nuevo método de cálculo de la prestación.
2. Coeficientes de transformación.
3. Elasticidad de salida.
4. Indexación de la prestación.

La reforma se expresa, en sus componentes constitutivos, en el artículo 1 de la ley, cuyo párrafo 1 aclara la finalidad de la ley de manera concisa pero exhaustiva: “Esta ley redefine el sistema de seguridad social con el fin de garantizar la protección prevista en el artículo 38 de la Constitución, definiendo los criterios para calcular las pensiones, a través de medidas de cotización y condiciones de acceso a las prestaciones, con una afirmación del principio de flexibilidad, la armonización de los sistemas de pensiones respetando la pluralidad de instituciones de seguros, facilitando los formularios de pensión complementarios para permitir niveles adicionales de cobertura de prevención, estabilizando el gasto de las pensiones en relación con el producto interior bruto y desarrollando el propio sistema de seguridad social”⁴³⁵.

La expresa referencia al artículo 38 de la Constitución aclara inmediatamente cómo nos enfrentamos a una reforma orgánica, que pretende cambiar la estructura

⁴³⁵ “La presente legge ridefinisce il sistema previdenziale allo scopo di garantire la tutela prevista dall'articolo 38 della Costituzione, definendo i criteri di calcolo dei trattamenti pensionistici attraverso la commisurazione dei trattamenti alla contribuzione, le condizioni di accesso alle prestazioni con affermazione del principio di flessibilità, l'armonizzazione degli ordinamenti pensionistici nel rispetto della pluralità degli organismi assicurativi, l'agevolazione delle forme pensionistiche complementari allo scopo di consentire livelli aggiuntivi di copertura prevenzione, la stabilizzazione della spesa pensionistica nel rapporto con il prodotto interno lordo e lo sviluppo del sistema previdenziale medesimo”.

misma del sistema de seguridad social. El mismo artículo aclara cómo el objetivo de la reforma es estabilizar abiertamente el gasto público anticipando los instrumentos elegidos para alcanzar este objetivo, es decir, calculando el rendimiento y la vinculación de este valor con la evolución del producto interior bruto.

El párrafo 6 introduce el método de cálculo NDC, cada vez más descrito, en sus líneas generales. Este método es la clave para reducir la prestación y su conexión con la contribución realizada por el trabajador. El mismo apartado incorpora los llamados coeficientes para transformar “lo vertical” en renta, que, como veremos, es uno de los elementos de flexibilidad más importantes de la reforma. Estos coeficientes se utilizarán varias veces para cambiar la balanza de gastos, especialmente en relación con las tendencias demográficas del país.

El mismo apartado introduce, en su parte final, una disposición relativa a la obligación de publicidad, o a la obligación por parte del órgano de gestión de las pensiones de enviar a cada asegurado un estado anual en el que se indiquen las cotizaciones realizadas, el aumento del importe de la cotización y la información relativa a la situación del seguro. Esta obligación fue, y sigue siendo, totalmente ignorada por la entidad gestora.

Los apartados 8 y 9 introducen, respectivamente, el método de cálculo de la contribución en posición vertical y el tipo de interés al que se revaloriza el puntal. Estas disposiciones definen el segundo instrumento clave de la ley, a saber, el vínculo entre el rendimiento y el desarrollo del gasto público. Está claro que, de esta manera, como veremos en detalle más adelante, la tendencia del gasto en pensiones se adapta al crecimiento de la economía, manteniendo la relación entre este crecimiento y el de los ingresos tributarios del Estado.

El apartado 11 es un corolario muy importante del apartado 6, ya que introduce la posibilidad de cambiar los coeficientes para transformar el vertical en una

anualidad. La frecuencia de la revisión se establece en 10 años, pero veremos cómo se ha cambiado esta periodicidad a los dos años actuales.

Este coeficiente, mediante la conversión del importe de la cotización (es decir, la suma de las cotizaciones pagadas revalorizadas al tipo establecido en el apartado 9 del artículo 1), es proporcional al tramo de pensión de lo que parece ser la duración media de la vida de un pensionista. Revisando este valor cada diez años (ahora dos) es posible adaptar el tramo a la situación demográfica del momento.

En los párrafos siguientes se definen otras cuestiones que ya se han abordado, en particular el período de transición ya descrito anteriormente.

Y en el apartado 19 la ley suprime explícitamente, para aquellos que, hayan sido contratados después del 1 de enero de 1996 y que, por tanto, entran totalmente en el marco de la nueva legislación introducida por esta reforma, la pensión de antigüedad⁴³⁶.

Este párrafo debe interpretarse como un cambio de época en el concepto de jubilación en Italia: excepto en casos específicos, que luego veremos con más detalle, que la legislación posterior llamará “trabajos de desgaste” (el apartado 35 del artículo 1 de esta Ley) o para aquellos que hayan tenido una entrada muy temprana en el mundo del trabajo (algo cada vez es más raro).

El apartado 20 también tiene una importancia técnica considerable: “El derecho a una pensión contemplada en el apartado 19, tras la terminación de la relación laboral, se obtendrá a la edad de cincuenta y siete años, siempre que se abonen y acrediten al asegurado al menos cinco años de cotizaciones efectivas y que

⁴³⁶ En el caso de los trabajadores cuyas prestaciones de pensión se paguen exclusivamente en virtud del régimen nocional, las pensiones de vejez, jubilación anticipada y jubilación se sustituirán por una única prestación denominada “pensión de vejez”.

el importe de la pensión no parezca ser inferior a 1,2 veces el importe de la asignación social a que se refieren los apartados 6 y 7 del artículo 3”.

La lectura de este párrafo es esencial para establecer el equilibrio general del sistema. En primer lugar, reitera el límite inferior para el disfrute de la prestación a la edad de 57 años (con la consiguiente penalización severa debido a los coeficientes de conversión que, como veremos, son aún más ventajosos cuanto más se retrasa la edad de jubilación), el límite mínimo de cinco años de contribución, pero sobre todo vincula la posibilidad de obtener el derecho a una pensión al hecho de que se haya acumulado una cantidad de la misma que es al menos un 20% superior a la cuantía de la pensión. (lo que se denomina pensión no contributiva en España – y que se paga tanto en España como en Italia a personas sin ingresos que no han cotizado al sistema o que han pagado una cuota inferior a la pensión mínima).

En la versión original de la reforma, este último requisito se redujo a la edad de 65 años. En reformas posteriores este límite se incrementará a 70 años, que se podrán modificar en los años siguientes en función del posible aumento de la esperanza de vida.

En lo que respecta a los ingresos, la reforma no cambia los tipos. En línea con la legislación anterior, el tipo ordinario del 33 % de los ingresos imponibles brutos para los empleados y del 20 % para los trabajadores autónomos registrados en la dirección correspondiente del INPS.

Estos apartados van seguidos de otras indicaciones que aclaran el período transitorio.

Por otra parte, debe advertirse que la reforma Dini modificó sustancialmente el Decreto 124/1993 sobre la regulación de los fondos de pensiones, es decir, la disposición del segundo pilar. Los cambios dictados por la reforma de 1995

mantuvieron el marco reglamentario vigente mediante cambios que han permitido una mayor viabilidad de la previsión complementaria de pensiones.

La fórmula de contribución introducida por la reforma también establece, en el apartado 18 del art. 2, un límite máximo de contribución. Esta ley fija en 137 millones para 1997. Esta medida máxima se revaloriza anualmente sobre la base del índice de precios al consumo para las familias de los trabajadores manuales y administrativos, según lo determinado por el ISTAT. Para el año 2020, el tope de cotización es de 103.055,00 €.

La aplicación del límite máximo significa que todas las remuneraciones percibidas anualmente por encima del límite indicado no están sujetas a cotizaciones a la seguridad social.

El cálculo del límite máximo debe realizarse, por supuesto, sobre una base anual e independientemente del número de relaciones laborales realizadas durante el mismo año, tanto en el caso de contratos diferentes de sucesión como en el caso de relaciones diferentes simultáneas. Además, el importe máximo debe estar relacionado con la totalidad de la cotización, aunque deba ingresarse en diferentes fondos de pensiones obligatorios.

2. Nuevo método de cálculo de la prestación

En la literatura científica internacional, el nuevo sistema de cálculo (aunque se define como coexistiendo con el método de financiación de la asignación) se conoce normalmente como *Notional Defined Contributions*, como *Notional Accounts*, o a veces con *Non-financial Defined-Contributions*; más a menudo se utiliza el acrónimo NDC.

Ya se ha explicado en qué consiste este método, pero aquí parece apropiado especificar algunas cuestiones con mayor claridad.

La primera observación que hay que hacer es que el método no es en absoluto nuevo. El primero en esbozarlo fue a principios del siglo pasado el actuario italiano Francesco Paolo Cantelli⁴³⁷ con la Ley de Mutualidad de Cantelli, de la cual, si hay interés en alguna idea, los desarrollos que llevaron a la fórmula original⁴³⁸ se dan en el apéndice. Este método de cálculo fue utilizado por la Cassa Depositi e Prestiti (posteriormente INPS) para determinar la prestación.

Además de estos antecedentes, que, como hemos visto, se referían a una reserva real, el método NDC ha tenido precursores en la academia.

Desde finales de la década de 1960, se propuso⁴³⁹ un esquema en el que las contribuciones toman la forma de una compra de “bonos” cuyo rendimiento está vinculado al crecimiento del PIB (el autor predijo un mínimo igual a la tasa de interés de los bonos del gobierno). En otro caso⁴⁴⁰, por otro lado, se propuso una prestación contributiva adicional en la que la rentabilidad se ancla en el crecimiento del salario medio.

Así, a partir de la técnica actuarial inmediata de la seguridad social se aceptaba el hecho de que las prestaciones y cotizaciones debían estar vinculadas por alguna relación matemática casi determinista.

El alcance de esta fórmula es, por tanto, vincular la prestación a la llamada reserva matemática retrospectiva (sobre el papel) o, en pocas palabras, a la acumulación de contribuciones revalorizadas de una manera determinada. De hecho, como se ha dicho varias veces, esta fórmula de cálculo de la contribución definida

⁴³⁷ Francesco Paolo Cantelli (1875-1966) matemático y estadístico italiano que hizo importantes contribuciones a la teoría de la probabilidad y a las matemáticas financieras y actuariales.

⁴³⁸ TOMASSETTI A., (1985): *Tecnica delle assicurazioni sociali*, ed Veschi.

⁴³⁹ BUCHANAN, J. (1968): “Social insurance in a growing economy: a proposal for radical reform”, *National Tax Journal* Vol. 21, n. 4, pp. 386-395.

⁴⁴⁰ CASTELLINO O., (1969): “Un sistema di pensioni per la vecchiaia commisurate ai versamenti contributivi effettuati e alla dinamica dei redditi medi di lavoro”, *Journal of Economists and Annals of Economics*, Vol. 28.

coexiste con el método de distribución, por lo que no puede hablarse de reserva retrospectiva en sentido estricto, ya que no hay acumulación de capital para apoyar la prestación.

Hasta la fecha, pocos Estados han optado por esta combinación reguladora: además de Italia, incluimos a Suecia, Letonia y Polonia, que han tomado este camino para limitar el crecimiento del gasto público en pensiones⁴⁴¹.

El alcance de esta introducción es de naturaleza estrictamente técnica. De hecho, frente al sistema basado en el cálculo de las pensiones sobre la base de la retribución, la fórmula de cotización supone una notable mejora del sistema en la dirección de la transparencia y la flexibilidad: permite verificar la sostenibilidad financiera de forma prácticamente inmediata, un control eficaz y oportuno del impacto del gasto en pensiones sobre el gasto público y, sobre todo, facilita la identificación y predicción de la tasa de crecimiento de las pensiones en los años siguientes a su entrada en vigor⁴⁴².

Los partidarios de este enfoque consideran algunos de los siguientes aspectos positivos: 1) Los problemas de factibilidad política e incertidumbre electoral típicos de las reformas paramétricas se superan introduciendo un vínculo constitucional o legal con la sostenibilidad a través del cálculo de las pensiones en lugar de abrir el esquema de desempeño. 2) Los sistemas NDC, al establecer el equilibrio entre ingresos

⁴⁴¹ GALASSO V. (2012): "I Sistemi di Welfare in Europa e nel mondo" *Atlante geopolitico Treccani* https://www.treccani.it/enciclopedia/i-sistemi-di-welfare-in-europa-e-nel-mondo_%28Atlante-Geopolitico%29/

⁴⁴² Riforma del sistema pensionistico e coerenza con le linee di sviluppo dell'economia - Comisión Parlamentaria de Control de las Actividades de los Órganos que gestionan formas obligatorias de seguridad social y asistencia - (Rel. Senador.M. De Luca) (Senado de la República Italiana) 1997

y gastos, son sostenibles sin necesariamente actuar sobre la base de los parámetros característicos del plan de pensiones⁴⁴³.

Este enfoque lleva el plan público de pensiones de nuevo a un nivel más estrictamente de seguro. En consecuencia, esas ventajas de la reforma paramétrica (como el aplazamiento de la edad de jubilación) pueden lograrse actuando a través de incentivos y desincentivos, sin introducir necesariamente obligaciones que a veces también pueden crear motivos para el conflicto político⁴⁴⁴.

Este método da la posibilidad, además de vincular los ingresos a los gastos, de vincular ambos a señales objetivas o indicadores de sostenibilidad macroeconómica, como el crecimiento de la masa salarial, la evolución del PIB o la mejora de la longevidad⁴⁴⁵.

Además, los defensores de las cuentas NDC dicen que, al ser cuentas ficticias y no realmente financiadas, tienden a tener menos volatilidad que aquellas con reservas (capitalización) donde la volatilidad depende de las opciones de cartera de los inversores y el rendimiento del mercado de capitales.⁴⁴⁶

⁴⁴³ PALMER E. (2006): "What Is NDC?" *Pension Reform Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, n. 2, ed. Banco Mundial https://www.researchgate.net/publication/273764259_What_is_NDC

⁴⁴⁴ BÖRSCH-SUPAN A. H., (2006): "What Are NDC Systems? What Do They Bring to Reform Strategies?" *Pension Reform Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, n. 2, ed. Banco Mundial.

⁴⁴⁵ ALHO J.M., LASSILA J., VALKONEN T. (2006): "Demographic Uncertainty and Evaluation of Sustainability of Pension Systems" *Pension Reform Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, n. 2, Banco Mundial <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6983/353470REV0Pension0Reform01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴⁴⁶ Cfr. FRANCO D., SARTOR N., (2003): "NDCs in Italy: Unsatisfactory Present, Uncertain Future" en *Pension Reform Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, ed. R. HOLZMANN and E. PALMER, n. 18. Washington, DC: World Bank, 467-492 y FRANCO D., SARTOR N., (2003): "NDCs in Italy: Unsatisfactory Present, Uncertain Future" en *Pension Reform Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, ed. R. HOLZMANN and E. PALMER, n. 18. Washington, DC: World Bank, 467-492 VALDÉS-PRIETO S. (2006): "Conceptualization of Non-Financial Defined Contribution Systems", (2006): *Pension Reform: Issues*

Examinemos de forma más analítica los aspectos específicos de la reforma, tal como se describe en la ley fundacional y los principales cambios introducidos durante los veinticinco años de aplicación del período transitorio⁴⁴⁷.

3. El período transitorio

Como se anticipó en la primera parte de este trabajo, la Ley Dini introdujo el nuevo método de cálculo de la prestación de jubilación, pero, sin embargo, previó un largo período de transición, diseñado para mitigar los efectos revolucionarios de la reforma, extendiéndolos a través de un largo período de tiempo. Cabe destacar que la reforma tuvo una dimensión que podemos llamar “de época”.

La decisión tomada por el legislador fue que quienes a 1 de enero de 1996 (fecha de entrada en vigor de la reforma) hubieran cotizado más de 18 años, mantuvieran el antiguo método de cálculo; lo que equivaldría a casi veinte años de jubilaciones con las normas de cálculo vigentes desde 1992, introducidas por la reforma Amato.

Para aquellos que en el momento de la reforma tuvieran menos de 18 años de contribución se aplicaría un sistema de cálculo mixto: la parte de las cotizaciones pagadas antes de la reforma pasó a formar una cuota de pensiones calculada con el método antiguo, mientras que para las contribuciones pagadas después de la entrada en vigor de la reforma pasaron a formar una parte de pensiones calculada con el nuevo método. Esto garantizó otros veinte años de jubilaciones mixtas.

and Prospects for Non-Financial Defined Contribution Schemes, pp. 81-91 ed HOLZMANN, R., PALMER, E., Washington, DC: World Bank.

⁴⁴⁷ Hay que recordar que la reforma entrará finalmente en vigor no antes de 2030/2035.

Así pues, solo aquellos que han sido contratados después de la reforma percibirán la pensión calculada con el nuevo método, lo que no ocurrirá antes de 2030/2035.

Como es evidente, el largo período de transición sirvió para mitigar el impacto de una medida estructural que, en opinión de todos los observadores, habría dado lugar a una disminución de la cuantía de la pensión⁴⁴⁸.

En la descripción resumida de los dos sistemas se puede encontrar una ambigüedad lingüística específica con respecto al término “contributivo”. Debe quedar claro que en la legislación española el término en cuestión se refiere a las prestaciones que el Estado ofrece en determinadas condiciones sobre la base de un compromiso de cotización por parte del trabajador activo. Esto está en contraposición con esas prestaciones, conocidas como “no contributivas”, que son pagadas por el Estado por razones de solidaridad con personas que, por diversas razones, normalmente necesitadas, no han podido contribuir.

En el sentido italiano, en cambio, se utiliza la misma palabra refiriéndose al método por el que se calcula la prestación de pensión: de hecho, frente a la prestación calculada sobre la base de la remuneración percibida a la que se aplican coeficientes multiplicadores (como el modelo español), que en italiano se denomina “retributivo”, el beneficio que se calcula capitalizando en papel las cotizaciones efectivamente pagadas por el trabajador (método nocional) se denomina “contributivo”. Como veremos más adelante, la necesidad de distinguir entre los dos tipos de cálculo radica en el hecho de que en el período transitorio pendiente de la plena aplicación de la

⁴⁴⁸ Cfr. GIUBBONI, S. (2021): “Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità”, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Vol. 21, n. 3, pp. 441-458; JESSOULA, M., & RAITANO, M. (2015): “La Riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy. Un'introduzione”, *Social Policies*, Vol. 2, n.3, pp. 365-382; NISTICÒ, S. (2009): “Dall'uniformità dei tassi di sostituzione all'uniformità dei rendimenti individuali: alcune riflessioni sull'equità e la sostenibilità del modello NDC”, *Studi e Note di Economia*, Vol. 14, n. 3, pp. 293-313; y FORNERO, E., & CASTELLINO, O. (2001): *La riforma del sistema previdenziale italiano*, Il Mulino.

reforma de 1995 que introdujo el nuevo método de cálculo, los dos tipos de prestaciones coexisten.

4. La determinación del montante contributivo individual

La primera fase del nuevo cálculo según el sistema NDC se realiza calculando el capital que el trabajador ha acumulado a lo largo de los años de cotización.

Para determinar este valor, es necesario identificar la base imponible anual (es decir, la remuneración anual de los afiliados a los planes de pensiones de los trabajadores por cuenta ajena; los ingresos anuales de los afiliados a los sistemas de seguridad social de los trabajadores autónomos) correspondientes a los períodos de cotización reclamados por el asegurado en cada año;

Los períodos válidos son esencialmente los siguientes:

- Cotización obligatoria (determinada por asalariados o autónomos);
- Contribución voluntaria: Un trabajador que ha cesado o dejado de trabajar puede tener acceso a contribuciones voluntarias con el fin de mejorar los requisitos de seguro y cotización con el fin de lograr el derecho a una pensión y aumentar la cuantía de la pensión si ya se han mejorado los requisitos de cotización requeridos. Las contribuciones voluntarias son útiles para mejorar el derecho y para determinar todas las pensiones directas (vejez, antigüedad, invalidez ordinaria y subsidio de incapacidad) e indirectas (pensiones de supervivencia y de supervivencia)⁴⁴⁹;
- Contribución figurativa; Son contribuciones acreditadas sin cargo a ellas. Se refieren a períodos, estrictamente identificados por la ley, durante los cuales, a pesar de que se ha producido una interrupción o reducción de la actividad laboral, la cobertura de cotización sigue estando garantizada. Estos períodos,

⁴⁴⁹ Ley N° 47 de 18 de febrero de 1983; D. Lgs. 30 de abril de 1997, n. 184.

con excepciones específicas, son útiles tanto para la consecución del derecho a una pensión como para su cálculo. Las cotizaciones figurativas pueden acreditarse en algunos casos a petición del trabajador (por ejemplo, el servicio militar obligatorio⁴⁵⁰), en otros de oficio, es decir, automáticamente (por ejemplo, períodos de ausencia del trabajo debido a una enfermedad);

- Cotizaciones de rescate: Son cotizaciones que se acreditan como consecuencia de la posibilidad que se concede al trabajador o pensionista de cubrir períodos, de lo contrario sin cotización, en diversos casos, en general en los casos en que no existe obligación de cotizar: en estos supuestos, las de cotizaciones anteriores no pagadas y prescritas. A diferencia de las contribuciones figurativas, cuyo crédito es gratuito, el rescate es siempre de pago y se perfecciona con el pago de un cargo por rescate⁴⁵¹.
- Cotización resultante de la reincorporación: La medida cautelar consiste en la posibilidad de que quienes tengan puestos de seguro en diferentes regímenes de seguridad social combinen, mediante cesión, todos los períodos de cotización con una única gestión, con el fin de obtener una única pensión⁴⁵².

Le sigue la determinación del importe de las cotizaciones para cada año multiplicando la base imponible anual por la tasa de cálculo del 33%, por períodos de cotización como asalariados, o por la tasa de cálculo del 20% para los períodos de cotización como autónomos⁴⁵³;

El montante individual de las contribuciones se determina sumando el total de las contribuciones para cada año, revalorado anualmente sobre la base de la tasa de

⁴⁵⁰ D. Lgs. 16 de septiembre de 1996, n. 564.

⁴⁵¹ D. Lgs. 30 de abril de 1997, n. 184.

⁴⁵² La reunión se rige por dos leyes separadas: la Ley n. 29 de 7 de febrero de 1979 y la Ley n. 45 de 5 de marzo de 1990.

⁴⁵³ En el caso de los trabajadores semiempleados matriculados en una dirección separada, la tasa oscila entre el 17% y el 27%.

capitalización anual resultante de la variación promedio quinquenal del producto interior bruto (PIB) nominal, especialmente calculado por el ISTAT para el período de cinco años anterior al año que se va a reevaluar.

La fórmula de cálculo genérico es:

$$M_{t,J} = \sum_{i=s}^{J-1} (1 + g)^{J-i} * w^i_{t-J-i} * t^i_{t-J-i}$$

Dónde

t = fecha de jubilación

s = edad de la contribución inicial

J = edad de jubilación

g = tasa de revalorización⁴⁵⁴.

En la práctica, dado que, como veremos, la tasa de rendimiento debe decidirse año tras año, la fórmula exacta, según la cual se calcula realmente el montante, debe escribirse de forma recurrente. El mecanismo se resume a continuación:

Para el primer año:

$$M_1 = C_1$$

Para los años siguientes:

$$M_2 = M_1 i_2 + C_2 \quad \text{para el segundo año}$$

$$M_3 = M_2 i_3 + C_3 \quad \text{para el tercer año}$$

.....

⁴⁵⁴ En la formulación de la Ley 335/95, el valor de g no es un valor único, sino un vector de valores, con un valor por cada año de pago de cotizaciones.

$$M_t = M_{t-1}i_t + C_t \quad \text{para el año genérico } t$$

.....

$$M_n = M_{n-1}i_n + C_n \quad \text{para el último año (año } n)$$

Donde M son los montantes año por año, i es la serie de tasas de revalorización, C con las cotizaciones año por año.

La suma así obtenida constituye la proporción individual de las contribuciones correspondientes a los períodos devengados después del 31 de diciembre de 1995.

Debe señalarse que la revalorización de la cotización en forma compuesta deberá efectuarse el 31 de diciembre de cada año, con excepción de la cotización del mismo año, y surtirá efecto para las pensiones a partir del 1 de enero del año siguiente.

5. La revalorización del montante contributivo sobre la base de la evolución del PIB

El componente esencial de la reforma, descrito brevemente en el párrafo 8 del art. 1 de la ley, es la revalorización de la contribución vertical.

La variación media quinquenal del producto interior bruto nominal está en el centro del vínculo entre el gasto en pensiones y los resultados económicos del país. El valor utilizado es una media geométrica móvil⁴⁵⁵ de las tasas de variación del PIB en los últimos cinco años.

El promedio que se utiliza, como sucede a menudo cuando las variables se utilizan en un esquema fundamentalmente multiplicativo, es la media geométrica:

$$M_g = \sqrt[n]{\prod_{i=1}^n x_i}$$

⁴⁵⁵ El período de cinco años utilizado para calcular los “flujos” promedio de un año a otro.

Este valor medio se obtiene, como se ve en la fórmula, multiplicando los n valores de los que se deriva la media y luego extrayendo la raíz n -ésima.

En el caso de los índices de crecimiento del PIB en el caso considerado por la Ley Dini, los valores que se tienen en cuenta cada año son las cinco tasas anuales de crecimiento del PIB. En 2005, por ejemplo, se produjo el promedio geométrico de las tasas de crecimiento del PIB para el quinquenio 2000-2004; Sin embargo, en 2006 se tomó en cuenta el quinteto período 2001-2005, etc.

Este es el mecanismo que en estadística se denomina “media móvil”, porque el intervalo de cálculo se mueve de un año a otro.

El legislador quería tener en cuenta tanto el crecimiento real (el calculado independientemente de la perturbación inflacionaria) como el crecimiento monetario; De hecho, la ley establece que se debe tener en cuenta, al realizar el PIB nominal promedio, que tiene en cuenta tanto el efecto inflacionario en el crecimiento de la economía como el real.

Tabla n.36: ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN DEL IMPORTE DE LA
CONTRIBUCIÓN (media armónica de la tendencia del PIB bruto de los 5 años
anteriores a la fecha de cálculo)

Año de jubilación	Montante al	Coficiente de capitalización	Tasa de capitalización
1963	31.12.1961	0,081432	1,081432
1964	31.12.1962	0,09136	1,09136
1965	31.12.1963	0,105468	1,105468
1966	31.12.1964	0,111816	1,111816
1967	31.12.1965	0,110107	1,110107
1968	31.12.1966	0,104326	1,104326
1969	31.12.1967	0,099969	1,099969
1970	31.12.1968	0,087896	1,087896
1971	31.12.1969	0,089733	1,089733
1972	31.12.1970	0,099558	1,099558
1973	31.12.1971	0,100769	1,100769
1974	31.12.1972	0,099769	1,099769
1975	31.12.1973	0,12137	1,12137
1976	31.12.1974	0,146567	1,146567
1977	31.12.1975	0,156004	1,156004
1978	31.12.1976	0,190509	1,190509
1979	31.12.1977	0,216775	1,216775
1980	31.12.1978	0,210426	1,210426
1981	31.12.1979	0,203363	1,203363
1982	31.12.1980	0,226929	1,226929
1983	31.12.1981	0,214364	1,214364
1984	31.12.1982	0,205767	1,205767
1985	31.12.1983	0,202694	1,202694
1986	31.12.1984	0,186164	1,186164
1987	31.12.1985	0,160219	1,160219
1988	31.12.1986	0,142703	1,142703
1989	31.12.1987	0,126341	1,126341
1990	31.12.1988	0,115314	1,115314
1991	31.12.1989	0,105217	1,105217
1992	31.12.1990	0,101013	1,101013
1993	31.12.1991	0,09775	1,09775

Sigue de Tabla n.36

Año de jubilación	Montante al	Coefficiente de capitalización	Tasa de capitalización
1994	31.12.1992	0,088611	1,088611
1995	31.12.1993	0,07299	1,07299
1996	31.12.1994	0,065726	1,065726
1997	31.12.1995	0,062054	1,062054
1998	31.12.1996	0,055871	1,055871
1999	31.12.1997	0,053597	1,053597
2000	31.12.1998	0,056503	1,056503
2001	31.12.1999	0,051781	1,051781
2002	31.12.2000	0,047781	1,047781
2003	31.12.2001	0,043698	1,043698
2004	31.12.2002	0,041614	1,041614
2005	31.12.2003	0,039272	1,039272
2006	31.12.2004	0,040506	1,040506
2007	31.12.2005	0,035386	1,035386
2008	31.12.2006	0,033937	1,033937
2009	31.12.2007	0,034625	1,034625
2010	31.12.2008	0,033201	1,033201
2011	31.12.2009	0,017935	1,017935
2012	31.12.2010	0,016165	1,016165
2013	31.12.2011	0,011344	1,011344
2014	31.12.2012	0,001643	1,001643
2015	31.12.2013	0	1
2016	31.12.2014	0,005058	1,005058
2017	31.12.2015	0,004684	1,004684
2018	31.12.2016	0,005205	1,005205
2019	31.12.2017	0,013478	1,013478
2020	31.12.2018	0,018254	1,018254
2021	31.12.2019	0,019199	1,019199

Fuente: INPS

Por lo tanto, para calcular una pensión a partir de 2021, el importe total aportado a 31 de diciembre de 2019 deberá revalorizarse para la tasa correspondiente que se muestra en la tabla (1.019199). Mientras que las cotizaciones pagadas en el año 2020 y parte del año 2021 no deben revalorizarse.

La tabla muestra la relación de capitalización y la tasa de capitalización relativa de la cotización vertical ordenada por año de pensión.

En cuanto al año de pensiones 2015, el Decreto-ley 65/2015⁴⁵⁶ intervino para congelar la devaluación en 2014 después de que, por primera vez desde la introducción del sistema de cotización, la media de la variación quinquenal del PIB fuera negativa, lo que conllevaba el riesgo de una amortización de la aportación acumulada en posición vertical. En ese caso, el importe de la contribución no debe devaluarse aplicando, por lo tanto, una tasa de revalorización neutra de 1.

6. Los coeficientes de transformación en renta

La definición de este tipo de coeficiente proviene de la teoría actuarial más clásica: por su propia definición, un capital, siempre en el sentido actuarial, puede convertirse en una anualidad, y más precisamente en nuestro caso, en una cuota de pensión anual.

Para decirlo en palabras menos técnicas, se puede decir que las ciencias actuariales permiten identificar la duración en promedio de la vida restante de un sujeto, al “esparcir” el capital, descontado a una tasa de interés conveniente, sobre esta vida residual.

⁴⁵⁶ La tasa de capitalización anual será la variación media quinquenal del producto interior bruto (PIB) nominal, calculada especialmente por la Oficina Nacional de Estadística (ISTAT), con referencia al quinquenio anterior al año que deba revalorizarse. En cualquier revisión de la serie histórica del PIB realizada por el ISTAT, los tipos de variación que deben tenerse en cuenta para el cálculo de la contribución en posición vertical son los relativos a las series preexistentes también para el año en que tiene lugar la revisión y los relativos a la nueva serie para los años siguientes. (En cualquier caso, el coeficiente de revalorización de la contribución en posición vertical determinado mediante la adopción del tipo de capitalización anual a que se refiere el primer período del presente párrafo no podrá ser inferior a uno, salvo que la recuperación se realice en **revalorizaciones posteriores**).

Este valor también se puede calcular para un grupo de múltiples cabezas, y esto da la posibilidad de “propagarse” en un grupo de varias personas, generando la llamada anualidad reversible.

Como siempre, en el mundo de los seguros y la técnica actuarial, suele ser una apuesta: no se dice en absoluto que el individuo viva como se espera, o que deje a la familia con las probabilidades de que se hayan estimado a priori. Pero si esto no es cierto para el individuo, es decididamente eficaz para un gran número de individuos, es decir, se verifica en promedio.

También en este caso, como hemos visto en la propia definición de anualidad, la tasa de descuento es fundamental. Si esta tasa se fija en un nivel alto tendremos un alquiler más bajo, y viceversa en el caso de una tasa baja.

7. Consideración importante del equilibrio actuarial entre las contribuciones y las prestaciones

La descripción de la revalorización de las cotizaciones pagadas durante la vida laboral ha dado una nota de la palabra “pseudo-actuarial”, para sugerir que la igualdad entre el incremento de las cotizaciones, y el valor actual de la pensión que se pagará, igualdad que en sí misma podemos llamar “actuarial”, no se verifica exactamente en el caso de la metodología de cálculo prevista por la Ley Dini.

Cabe señalar que esta igualdad debe verificarse utilizando la misma tasa de prorrateo, tanto en el caso de las cotizaciones como en el caso de las rentas vitalicias futuras. En realidad, esto no sucede. De hecho, las aportaciones se capitalizan a un valor medido y variable, mientras que los tramos de anualidades se valoran, dentro del cálculo de los propios coeficientes, a un tipo fijo y constante.⁴⁵⁷

⁴⁵⁷ GRONCHI S., (1996): "Demographic Changes and Pension Reform in Italy", *Review of Economic Conditions in Italy*, n. 1.

El artículo 1, apartado 11, de la Ley Dini, modificada y completada por el artículo 1, apartados 14 y 15, de la Ley n. 247/2007 dispone que el Ministerio de Trabajo, de acuerdo con el Ministerio de Economía y Hacienda, determinará los coeficientes para la transformación de la cotización en una pensión que entrará en vigor en los dos años siguientes, con la emisión de un decreto de dirección (Decreto del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, de acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas)⁴⁵⁸.

El artículo 10 de la Directiva es aplicable a la además, el artículo 1, apartado 11, de la Ley Dini establece que la revisión de estos coeficientes debe realizarse “sobre la base de encuestas demográficas y de la evolución real de la tasa de variación del PIB a largo plazo en relación con la dinámica de los ingresos sujetos a las cotizaciones a la seguridad social, registrada por el ISTAT”.

Hay que recordar que la ley original preveía una revisión de los coeficientes cada diez años, que luego se redujo a tres años.

Además, el artículo 24 del D.L. n. 201/2011, convertido, con modificaciones, por la Ley n. 214/2011, estableció:

- que la redeterminación de estos coeficientes, anteriormente prevista en el grupo de edad de 57 a 65 años, se amplíe a 70 años;
- que siempre que, como consecuencia de la adaptación a la variación de la esperanza de vida, la citada adaptación implique, con referencia al valor inicialmente indicado en setenta años para el año 2012, el aumento del mismo que exceda en una o varias unidades del valor de setenta antes mencionado, el coeficiente de transformación se prorrogue, con efectos a partir del inicio de dicha determinación, también para las

⁴⁵⁸ FRANCO D., SARTOR N., (2003): *NDCs in Italy: Unsatisfactory Present, Uncertain Future* in *Pension Reform Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, NDC Conference in Sandhamn, Sweden, September 2003.

edades correspondientes a los valores superiores a setenta en el mismo procedimiento contemplado en la Ley Dini.

A los efectos de evaluar la congruencia de la “tasa de descuento”, determinada en un 1,5 por ciento⁴⁵⁹ “correspondiente a la tasa de crecimiento real previsible a largo plazo del producto interno bruto”.

ISTAT proporcionó datos del PIB real de 1995 a 2019. Sobre la base de los datos antes mencionados, excluyendo los años 2008-2014 fuertemente afectados por los efectos de la crisis económica, existe, en el periodo 1995-2007, una variación media anual del 1,5%, cercana a este valor considerando también el periodo 2015-2019 para un periodo total de diecisiete años, confirmando sustancialmente la medida de la citada “tasa de descuento”, o 1,5%. La exclusión de los años de la crisis económica parece justificada en relación con la naturaleza excepcional del evento, ya que debe entenderse que la tasa de descuento se refiere a la dinámica del crecimiento estructural del PIB a largo plazo.

Con respecto a los nuevos parámetros demográficos proporcionados por el ISTAT, los coeficientes se han actualizado teniendo en cuenta los cambios en la probabilidad de muerte, la probabilidad de muerte o de nuevo matrimonio del cónyuge superviviente (para el que el ISTAT ha proporcionado las perspectivas), en el diferencial de edad promedio entre los cónyuges a la muerte de la pareja (para el que el ISTAT ha proporcionado un valor diferenciado por edad) y en la probabilidad de abandonar la familia, tomado de la distribución de frecuencia relativa de las defunciones por edad en años de edad, sexo y estado civil.

Por último, cabe señalar que todos los demás parámetros, incluido el relativo al método de concesión de la prestación, se han mantenido inalterados con respecto a los utilizados para la redeterminación de los coeficientes de transformación en vigor.

⁴⁵⁹ Cuadro A anexo a la Ley n. 335/1995 y Cuadro A del anexo 2 de la Ley n. 247/2007.

Los coeficientes de transformación se han redeterminado aplicando la fórmula utilizada para el cálculo de los coeficientes indicados en la Ley n. 335/1995 y en la Ley n. 247/2007. Esta fórmula figura en el informe que acompaña a la Ley n. 335/1995, que ya se ha mencionado, y que ha sido publicado por la Unidad de Evaluación del Gasto de la Seguridad Social. Además, también se ha formalizado mediante el envío formal por parte del Gobierno italiano a organismos internacionales (Comisión Europea, FMI, OCDE).

8. Cuadro A de la Ley Dini con los coeficientes de transformación vigentes entre 1996 y 2009 y variaciones posteriores

A continuación, mostramos la tabla de coeficientes de transformación que se calcularon para la primera década de la Ley Dini. Como se puede ver, los valores se fijaron hasta los 65 años. Los valores para las edades posteriores se colocan con el mismo valor que para los 65 años⁴⁶⁰.

⁴⁶⁰ BARBI, E. (2001). "Aggiornamento ed analisi delle caratteristiche strutturali dei coefficienti di trasformazione previsti dalla legge 335/1995", *Completezza e Qualità delle Informazioni Statistiche Utilizzabili Per La Valutazione della Spesa Pensionistica*, Rapporto di Ricerca coordinato da F. PERACCHI, Roma, Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica, Presidenza del Consiglio dei ministri.

Tabla n. 37: COEFICIENTES DE TRANSFORMACIÓN VIGENTES ENTRE 1996 Y 2009

AÑOS 1995 - 2009		
Edad de jubilación	Divisores	coeficientes de transformación
57	21,186	4,720%
58	20,576	4,860%
59	19,976	5,006%
60	19,369	5,163%
61	18,762	5,330%
62	18,136	5,514%
63	17,525	5,706%
64	16,918	5,911%
65	16,297	6,136%
66	16,297	6,136%
67	16,297	6,136%
68	16,297	6,136%
69	16,297	6,136%
70	16,297	6,136%
71	16,297	6,136%

Fuente: INPS

En cuanto a la edad de jubilación, las cifras entre los 66 y los 71 años se asignan convencionalmente igual que las de los 65 años. La ley consideró la posibilidad de retirarse de 57 a 65 años, sin decir nada sobre las edades más altas. En las enmiendas posteriores a la Ley Dini, se amplió el cuadro de edades de jubilación para las edades posteriores⁴⁶¹.

El cálculo de la cotización adopta coeficientes de “transformación” del montante en la pensión anual vinculados a los años de vida restantes que se estiman

⁴⁶¹ Cfr. CIOCCA G. (2008): “I coefficienti di trasformazione”, *Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, CINELLI M., FERRARO G. (a cura di), pp. 585 y ss, ed. UTET Giuridica y CINELLI M., FERRARO G. (2008): *Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, ed. UTET Giuridica.

demográficamente sin distinción de sexo entre mujeres y hombres, aunque estos últimos tienen, en promedio, una vida residual mucho menor⁴⁶².

La actualización de los coeficientes de transformación para el período 2010 - 2012

Tabla n. 38: COEFICIENTES DE TRANSFORMACIÓN VIGENTES ENTRE 2010 Y 2012 Y VARIACIÓN CON LA TABLA ANTERIOR

AÑOS 2010 - 2012				
Edad de jubilación	Divisores	coeficientes de transformación	diferencia con la tabla anterior (1996 - 2009)	
			Variación neta	Variación porcentual
57	22,630	4,419%	-0,301%	-6,4%
58	22,036	4,538%	-0,322%	-6,6%
59	21,441	4,664%	-0,342%	-6,8%
60	20,842	4,798%	-0,365%	-7,1%
61	20,243	4,940%	-0,390%	-7,3%
62	19,635	5,093%	-0,421%	-7,6%
63	18,879	5,297%	-0,409%	-7,2%
64	18,409	5,432%	-0,479%	-8,1%
65	17,794	5,620%	-0,516%	-8,4%
66	17,794	5,620%	-0,516%	-8,4%
67	17,794	5,620%	-0,516%	-8,4%
68	17,794	5,620%	-0,516%	-8,4%
69	17,794	5,620%	-0,516%	-8,4%
70	17,794	5,620%	-0,516%	-8,4%
71	17,794	5,620%	-0,516%	-8,4%

Fuente: INPS

Muchos años después de su definición, el llamado Cuadro A, en 2009, se revisó por primera vez. Para los pensionistas, se trata de un duro golpe: el descenso medio de las pensiones en torno al 7%⁴⁶³. Sin embargo, para los que se jubilan en esos años,

⁴⁶² TAFARO, T. (2011) "Problematiche tecniche in merito al coefficiente di trasformazione del capitale in rendita", *Economia & lavoro*, Vol. 45, n.3, p.145.

⁴⁶³ MODENA, M. (2016): L'imbroglione contributivo: ovvero, «Il ritorno di Umberto D.». *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Vol. 16, n.2, pp. 359-378.

el efecto es menor, ya que esta disminución sólo se aplica a la parte de la pensión calculada por el nuevo método, es decir, la resultante de las cotizaciones pagadas después del 1 de enero de 1996⁴⁶⁴. Sin embargo, desde el punto de vista de la sostenibilidad futura, se trata de un cambio fundamental: las pensiones que habrán de pagarse después de 2030 disminuyen en un 7 % aproximadamente. Esto tiene un efecto muy positivo en las evaluaciones a escala europea y nacional sobre la estabilidad futura del sistema, pero crea problemas futuros de adecuación de la pensión⁴⁶⁵.

La actualización de los coeficientes de transformación para el período 2013 - 2015.

El Decreto de 15 de mayo de 2012 propone una revisión trienal de los coeficientes para la transformación de la cotización vertical que figura en el Cuadro A del Anexo 2 de la Ley n. 2407 de 24 de diciembre de 2007, a partir del 1 de enero de 2013 y válido para el trienio 2013 - 2015.

⁴⁶⁴ PERACCHI, F. ET AL: (2001): “*Completezza e qualità delle informazioni statistiche utilizzabili per la valutazione della spesa pensionistica*”, Rapporto di Ricerca Presidenza Consiglio dei Ministri. Commissione per la garanzia dell'informazione statistica (CGIS),

⁴⁶⁵ GRONCHI, S., & MANCA, R. (2013): “Cos'altro dopo la Fornero?”, *Politica economica*, Vol. 29, n. 3, pp. 241-268.

Tabla n. 39: COEFICIENTES DE TRANSFORMACIÓN VIGENTES ENTRE 2013 Y 2015 Y VARIACIÓN CON LA TABLA ANTERIOR

AÑOS 2013 - 2015				
Edad de jubilación	Divisores	coeficientes de transformación	diferencia con la tabla anterior (2010 - 2012)	
			Variación neta	Variación porcentual
57	23,234	4,304%	-0,115%	-2,6%
58	22,645	4,416%	-0,122%	-2,7%
59	22,051	4,535%	-0,129%	-2,8%
60	21,455	4,661%	-0,137%	-2,9%
61	20,851	4,796%	-0,144%	-2,9%
62	20,243	4,940%	-0,153%	-3,0%
63	19,631	5,094%	-0,203%	-3,8%
64	19,015	5,259%	-0,173%	-3,2%
65	18,399	5,435%	-0,185%	-3,3%
66	17,781	5,624%	0,004%	0,1%
67	17,164	5,826%	0,206%	3,7%
68	16,540	6,046%	0,426%	7,6%
69	15,916	6,283%	0,663%	11,8%
70	15,288	6,541%	0,921%	16,4%
71	15,288	6,541%	0,921%	16,4%

Fuente: INPS

En los tres años siguientes, se realiza un nuevo recorte en los coeficientes: el valor medio del recorte es de alrededor del 3%. Sin embargo, las consideraciones hechas para la variación anterior también se aplican aquí.

La actualización de los coeficientes de transformación para el período 2016 - 2018.

Tabla n. 40: COEFICIENTES DE TRANSFORMACIÓN VIGENTES ENTRE 2016 Y 2018 Y VARIACIÓN CON LA TABLA ANTERIOR

AÑOS 2016 - 2018				
Edad de jubilación	Divisores	coeficientes de transformación	diferencia con la tabla anterior (2013 - 2015)	
			Variación neta	Variación porcentual
57	23,552	4,246%	-0,058%	-1,3%
58	22,967	4,354%	-0,062%	-1,4%
59	22,487	4,447%	-0,088%	-1,9%
60	21,791	4,589%	-0,072%	-1,5%
61	21,191	4,719%	-0,077%	-1,6%
62	20,593	4,856%	-0,084%	-1,7%
63	19,992	5,002%	-0,092%	-1,8%
64	19,384	5,159%	-0,100%	-1,9%
65	18,776	5,326%	-0,109%	-2,0%
66	18,162	5,506%	-0,118%	-2,1%
67	17,544	5,700%	-0,126%	-2,2%
68	16,920	5,910%	-0,136%	-2,2%
69	16,300	6,135%	-0,148%	-2,4%
70	15,679	6,378%	-0,163%	-2,5%
71	15,679	6,378%	-0,163%	-2,5%

Fuente: INPS

Para los tres años siguientes, se hace un nuevo recorte en los coeficientes: el valor promedio del recorte es de aproximadamente 1.7%. Esta es la última vez que la actualización se hace cada tres años, a partir de ahora el cambio será cada dos años.

La actualización de los coeficientes de transformación para el período 2019 - 2020.

Tabla n. 41: COEFICIENTES DE TRANSFORMACIÓN VIGENTES ENTRE 2019 Y 2020 Y VARIACIÓN CON LA TABLA ANTERIOR

AÑOS 2019 - 2020				
Edad de jubilación	Divisores	coeficientes de transformación	diferencia con la tabla anterior (2016 - 2018)	
			Variación neta	Variación porcentual
57	23,810	4,200%	-0,046%	-1,1%
58	23,234	4,304%	-0,050%	-1,1%
59	22,655	4,414%	-0,033%	-0,7%
60	22,065	4,532%	-0,057%	-1,2%
61	21,473	4,657%	-0,062%	-1,3%
62	20,877	4,790%	-0,066%	-1,4%
63	20,276	4,932%	-0,070%	-1,4%
64	19,673	5,083%	-0,076%	-1,5%
65	19,066	5,245%	-0,081%	-1,5%
66	18,454	5,419%	-0,087%	-1,6%
67	17,844	5,604%	-0,096%	-1,7%
68	17,229	5,804%	-0,106%	-1,8%
69	16,609	6,021%	-0,114%	-1,9%
70	15,982	6,257%	-0,121%	-1,9%
71	15,354	6,513%	0,135%	2,1%

Fuente: INPS

El descenso medio para el bienio 2019-2020 es del orden del 1,4%. Por primera vez hay un parámetro creciente: es el valor para los 71 años. Hay que tener en cuenta que este parámetro se utiliza en raras ocasiones, en los casos en que el subsidio devengado es insuficiente para pagar la pensión. De hecho, como se ha mencionado anteriormente, la indemnización con la reforma Dini plenamente operativa, sólo puede pagarse si supera una cantidad fija. Si no es así, a la edad de 71 años, el subsidio se paga en cualquier caso. Así que ocurre que la mayoría de estos subsidios serán muy bajos, y el aumento del coeficiente para esa edad es casi irrelevante para el importe de la pensión.

La actualización de los coeficientes de transformación para el período 2021 - 2022.

Tabla n. 42: COEFICIENTES DE TRANSFORMACIÓN VIGENTES ENTRE 2021 Y 2022 Y VARIACIÓN CON LA TABLA ANTERIOR

AÑOS 2021 - 2022				
Edad de jubilación	Divisores	coeficientes de transformación	diferencia con la tabla anterior (2019 - 2020)	
			Variación neta	Variación porcentual
57	23,889	4,186%	-0,014%	-0,3%
58	23,315	4,289%	-0,015%	-0,3%
59	22,732	4,399%	-0,015%	-0,3%
60	22,148	4,515%	-0,017%	-0,4%
61	21,556	4,639%	-0,018%	-0,4%
62	20,964	4,770%	-0,020%	-0,4%
63	20,367	4,910%	-0,022%	-0,4%
64	19,763	5,060%	-0,023%	-0,5%
65	19,157	5,220%	-0,025%	-0,5%
66	18,549	5,391%	-0,028%	-0,5%
67	17,937	5,575%	-0,029%	-0,5%
68	17,325	5,772%	-0,032%	-0,6%
69	16,708	5,985%	-0,036%	-0,6%
70	16,090	6,215%	-0,042%	-0,7%
71	15,466	6,466%	-0,047%	-0,7%

Fuente: INPS

El cambio para el período de dos años 2021-2022 se realizó antes de la explosión de la pandemia de COVID-19, que cambia la estructura de la mortalidad en Italia y en todo el mundo. Por el momento, el legislador no ha dado señales de querer cambiar los parámetros para los años de la pandemia.

9. Reformas del sistema

Entre los principales cambios a la ley Dini se establece el nuevo método de cálculo de las pensiones:

La “reforma Monti-Fornero” introduce una serie de importantes cambios estructurales en el marco regulador del sistema de pensiones italiano que ya hemos esbozado en la descripción de la evolución de la legislación en el epígrafe introductorio.

Queremos destacar en este punto que la reforma Fornero preveía la aplicación de la regla de cotización, aunque prorrateada, partiendo de la antigüedad ganada desde 2012, también a los trabajadores que habían cumplido 18 años de cotización en 1995 y que, por tanto, habían mantenido el régimen salarial para el cálculo de la pensión.

Además, se prevé el aumento de 5 a 20 años del requisito de cotización mínima para tener derecho a una pensión en el sistema contributivo y la disposición de que, en el momento de la jubilación, el tratamiento acumulado debe ser al menos 1,5 veces el importe de la prestación social, en ausencia de uno de los dos requisitos, el trabajador debe permanecer en servicio hasta 70 años.

A todo ello ha de sumarse la posibilidad, sólo para los trabajadores totalmente sujetos al régimen contributivo, de poder acogerse a la jubilación anticipada a la edad de 63 años, siempre que la cuantía de la pensión sea al menos 2,8 veces la prestación social, así como el ajuste automático, cada dos años, de todos los parámetros de edad y las contribuciones a los cambios en la esperanza de vida.

El deseo de aumentar sustancialmente la edad media de jubilación en los próximos años es, sin duda, la característica definitoria de la reforma. La reducción de la edad de jubilación, que generalmente se considera demasiado baja en las comparaciones internacionales y en relación con la tendencia de la esperanza de vida,

comenzó en el decenio de 1990 y llevará la edad de jubilación en Italia a algunos de los niveles más altos de Europa. Esta contracción será más intensa en el período 2012-18, tras el cual los aumentos estarán en línea con el aumento de la esperanza de vida a 65 años.

VI. LAS VERDADERAS CUESTIONES CRÍTICAS DEL SISTEMA CONTRIBUTIVO

La evaluación de los supuestos en que se basan las sugerencias para una reducción de la intervención pública de la seguridad social conduce a una refutación de su solidez. Esta consideración no implica en absoluto que la actual arquitectura de la seguridad social italiana esté libre de defectos, sino simplemente que muchas de las críticas y remedios que generalmente se sugieren están mal colocados, porque se basan en una visión de la realidad que no se puede compartir⁴⁶⁶. Con el fin de evaluar las cuestiones críticas del sistema de seguridad social italiano, es necesario pensar en los problemas reales relacionados con la transición al sistema de cotización. En este régimen la pensión se calcula como

$$P_c = M * CT$$

donde M es el elemento vertical de las cotizaciones “teóricamente” acumuladas a lo largo de la vida laboral (las cotizaciones reciben una tasa de rendimiento anual vinculada al crecimiento del PIB nominal), mientras que la CT es el coeficiente de transformación, necesario para convertir la pensión acumulada en una pensión mensual.

⁴⁶⁶ HOLZMANN R., PALMER E., ROBALINO D. (2012): *Nonfinancial Defined Contributions (NDC) Pension Schemes: Progress and Frontiers in a Changing Pension*, The World Bank, Washington DC y HOLZMANN, R., PALMER E., PALACIOS R., SACCHI S. (2020): *Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes*, The World Bank, Washington DC.

En virtud de esta fórmula de cálculo, las pensiones y su tasa de sustitución (es decir, la relación entre la prestación y los ingresos anteriores) en la contribución se derivan de una serie de factores, algunos vinculados a las características individuales, otros al desarrollo agregado de la economía y la demografía. Entre estos, los principales son:

- A diferencia de lo que ocurre en la remuneración, a través del mecanismo de coeficientes (que aumentan con la edad) la cuantía de la pensión contributiva está vinculada, en una medida actuarialmente correcta⁴⁶⁷, a la edad a la que se retira el trabajador. Por lo tanto, el sistema es neutral con respecto a las opciones de jubilación de los individuos y no contiene incentivos implícitos para la jubilación anticipada⁴⁶⁸.
- La duración de la carrera es otra variable fundamental (junto con su continuidad). Es obvio que una carrera más larga aumenta los pagos y, por lo tanto, las pensiones;
- Edad de jubilación: aumentar la edad de jubilación reduce, por término medio, el número de años en los que recibirá su pensión y, sobre una base actuarial (mediante la aplicación de coeficientes), aumenta la pensión unitaria a la que da derecho el derecho acumulado;
- El importe total de las cotizaciones pagadas, y por tanto de los salarios percibidos a lo largo de su carrera, depende de la evolución salarial a lo largo de su vida laboral: salarios más altos, al mismo ritmo, aumentan las cotizaciones y prestaciones. Al mismo tiempo, una mayor dinámica salarial reduce la tasa de reemplazo, ya que aumenta el denominador más que el numerador;

⁴⁶⁷ Sería más apropiado decir pseudo-actuarialmente

⁴⁶⁸ RAITANO M., (2011): “Carriere fragili e pensioni attese: i possibili correttivi al sistema contributivo e la proposta di una pensione di garanzia”, *Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*, n. 3 RPS.

- El crecimiento agregado de la economía, de la cual depende el índice de la nueva evaluación de la contribución vertical o montante;
- La dinámica demográfica de la población, ya que los coeficientes de transformación se actualizan cada tres años para tener en cuenta los cambios en la esperanza de vida. Una extensión de esto, al aumentar el número de años en los que la pensión se calcula, reduce la cantidad unitaria de la misma pensión.

Las ventajas del sistema NDC son en general relevantes. Como la esperanza de vida y la evolución macroeconómica han resultado muy difíciles de predecir, los sistemas NDC tienen la ventaja de ser robustos frente a cambios imprevistos en estos parámetros gracias a sus mecanismos integrados de estabilización. Además, debido a que los sistemas del NDC vinculan estrechamente el tamaño de la provisión de pensiones con la cantidad de contribuciones pagadas, minimizan los incentivos para la jubilación anticipada, al tiempo que permiten cierta flexibilidad en la definición de los requisitos de edad mínima⁴⁶⁹.

No obstante, el sistema italiano de NDC se enfrenta actualmente a algunos desafíos. Algunas de las preocupaciones planteadas en el debate político pueden satisfacerse sin poner en peligro la lógica del NDC.

El primer reto es la flexibilidad. En un sistema de NDC bien diseñado, la edad mínima y estándar de jubilación no tiene un impacto estructural en la sostenibilidad financiera. Mientras que a corto plazo las soluciones están limitadas por la necesidad de limitar el crecimiento del gasto (y el déficit de las administraciones públicas), la

⁴⁶⁹ FRANCO D., TOMMASINO P., (2020): “Lessons From Italy: A Good Pension System Needs an Effective Broader Social Policy Framework - The Cost of Growing Older: Challenges for European Pension Systems” *Intereconomics, Review of European Economic Policy, Forum* – Vol. 55, 2020, n. 2 pp. 73-81.

flexibilidad del sistema italiano puede y debe aumentarse, sobre la base de la equidad del sistema⁴⁷⁰.

Una crítica más fundamental a los sistemas NDC es que no redistribuyen el ingreso entre los pensionistas. De hecho, un plan NDC no puede garantizar un ingreso mínimo de pensión.

En términos más generales, los esfuerzos de reforma deberían centrarse en las políticas sociales que “rodean” el sistema de pensiones. Lo que es más importante, si bien las normas de pensiones de la NDC limitan los incentivos injustificados a la jubilación anticipada, las políticas adecuadas del mercado laboral son fundamentales para garantizar que el aumento de la oferta de mano de obra de los trabajadores de más edad se satisfaga mediante una demanda adecuada. De hecho, una combinación óptima de la mano de obra a nivel de empresa puede no ser óptima desde el punto de vista de la seguridad social. Las empresas a menudo dependen de esquemas de compensación diferida (como las escalas salariales basadas en la antigüedad)⁴⁷¹ e incurrir en costes fijos no despreciables para la contratación y formación específica de la empresa; en igualdad de condiciones, estos factores hacen que los trabajadores de más edad sean relativamente menos atractivos para los empleadores⁴⁷². Para abordar esta cuestión, puede ser aconsejable que los gobiernos subvencionen los costes de mantenimiento o contratación de trabajadores de más edad y promuevan la inclusión de estrategias de gestión de la edad en los convenios colectivos.

⁴⁷⁰ FORNERO, E., MONTICANE, C. (2007): “Il pensionamento flessibile in Europa”, *Quaderni europei sul nuovo welfare*, n. 7, pp. 102-118.

⁴⁷¹ FRIMMEL, W., HORVATH T., SCHNALZENBERGER M. WINTER-EBMER R.(2018): “Seniority wages and the role of firms in retirement”, *Journal of Public Economics*, n. 164, pp. 19-32.

⁴⁷² ALLEN S. G. (2019): “Demand for Older Workers: What Do Economists Think? What Are Firms Doing?”, *NBER Working Paper Series*, n. 26597.

VII. FLEXIBILIZACIÓN DE LOS PARÁMETROS DE SALIDA DURANTE EL PERIODO TRANSITORIO DE APLICACIÓN DE LA REFORMA DINI

1. Introducción

Como se ha mencionado, la duración del período transitorio obligó a los distintos gobiernos que sucedieron a la reforma a reformular los parámetros del sistema de salida, a la espera de la plena entrada en vigor de la reforma del 95⁴⁷³.

La cuestión fundamental era la situación corriente: nadie duda de que el sistema italiano diseñado para el futuro es sostenible (con los problemas reportados a este respecto, especialmente de adecuación del rendimiento), pero la situación actual ha determinado situaciones contingentes, que se resolvieron a medida que surgían⁴⁷⁴.

El endurecimiento de las condiciones de jubilación en términos de edad y periodos de antigüedad en las cotizaciones resultante de la reforma Fornero derivó en algunos casos en protestas de las fuerzas políticas de la oposición: con la victoria electoral de nuevas formaciones políticas alternativas⁴⁷⁵ (*Lega*, *Movimento 5 stelle*) que tenían en su programa electoral la reforma de los parámetros de jubilación, lanzándose diversas medidas para la flexibilidad saliente (cuota 100 y cuota 102) y consolidándose prácticas de flexibilidad ya presente (*opzione donna*), lo que hizo que los parámetros modificados por Fornero fueran menos duros⁴⁷⁶.

⁴⁷³ FORNERO, E., MONTICANE, C. (2007): “Il pensionamento flessibile in Europa”, *Quaderni europei sul nuovo welfare*, n.7, pp. 102-118.

⁴⁷⁴ FREY, L. (2001): *Flessibilità e lavoro in età avanzata*, F. Angeli.

⁴⁷⁵ GIUGLIANO, F. (2019): The populist revolution and the fight against inequality. The Conte government between the ‘quota cento’ and the ‘citizens’ income’. *Contemporary Italian Politics*, Vol. 11, n. 3, pp. 324-335.

⁴⁷⁶ Cfr. ADDABBO, T. (2020): “Reddito di cittadinanza e quota 100. L’impatto sul lavoro” BASENGHI, F., RUSSO, A., SENATORI, I & DI STEFANO, L.(coord.): *Le politiche del lavoro della XVIII Legislatura: dal Decreto Dignità alla gestione dell'emergenza Covid-19*, ed Giappichelli, pp. 449-459 y D'AVINO E. (2019): “El sistema de jubilación en Italia y la última inversión de tendencia: la pensión anticipada a través de la cuota 100”, *Envejecimiento activo y vida laboral*, pp. 605-619. Comares.

Además de las consideraciones electorales, otras razones llevaron al gobierno a introducir medidas de flexibilidad: mantener los trabajadores en el trabajo a toda costa en beneficio de las finanzas públicas estaba llevando a la población trabajadora a una edad en promedio muy alta, y la rotación entre los trabajadores jubilados y las nuevas contrataciones había llegado a uno de los niveles más bajos de la historia de la República⁴⁷⁷.

Todo ello, como se ha mencionado, ha dado lugar a la introducción de medidas de flexibilidad en la salida del mundo del trabajo. En particular, las medidas llamadas cuota 100 y cuota 200, pero también otras como la jubilación anticipada en el sistema nocional y reformulación de la *opzione done*, que se tratarán en los apartados siguientes.

2. La jubilación anticipada en el sistema nocional como forma de flexibilidad del sistema

La jubilación anticipada es una posibilidad prevista para aquellos trabajadores cuyo crédito de cotización es posterior al 31 de diciembre de 1995 (aquellos trabajadores a los que se aplica plenamente la reforma Dini y, por lo tanto, a los que se aplica plenamente el método de nocional).

Estos trabajadores pueden jubilarse a la edad de 63 años (a los que hay que añadir los cambios debidos a la modificación en la estimación de la esperanza de vida), siempre que cuenten con un periodo de carencia previo de al menos 20 años y que la cuantía de la pensión sea al menos 2,8 veces el importe del subsidio social (es decir, alrededor de 1,288,78 euros en 2021).

Esta cantidad se revaloriza anualmente sobre la base de la variación media quinquenal del producto interior bruto (PIB) nominal, calculada específicamente por

⁴⁷⁷ ANGOTTI, R., CHECCUCCI, P., D'AGOSTINO, L. (2019): "Age management e turn over generazionale". Intervención en "III Convegno SISEC", Napoli, 31 gennaio-2 febbraio 2019 <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/358>

la Oficina Nacional de Estadística (ISTAT), con referencia al quinquenio anterior al año que se va a revalorizar. En cualquier revisión de la serie histórica del PIB realizada por el ISTAT, las tasas de variación a tener en cuenta son las relativas a las series preexistentes también para el año en que se produce la revisión y las relativas a las nuevas series para los años siguientes. En cualquier caso, el importe mensual ya mencionado no podrá ser inferior a 2,8 veces el importe mensual de la prestación social establecida para el mismo año para un año determinado.

A los efectos del cálculo de los 20 años de contribución “efectiva”, sólo es útil la contribución efectivamente pagada (obligatoria, voluntaria, rescate), con exclusión de la que figurativamente se acredite en cualquier calidad. Desde 2016, también se ha producido un aumento en los requisitos de edad para estos trabajadores, debido al ajuste de la esperanza de vida.

En el cuadro que figura a continuación se muestra la evolución de los requisitos de edad para obtener la pensión teniendo en cuenta los ajustes futuros de la estimación de la vida.

Tabla n. 43: REQUISITOS DE JUBILACIÓN ANTICIPADA PARA LOS CONTRATADOS DESPUÉS DEL 31.12.1995

Años	Requisitos Anagráficos
2012	63 años
2013	63 años y 3 meses
2014	63 años y 3 meses
2015	63 años y 3 meses
2016	63 años y 7 meses
2017	63 años y 7 meses
2018	63 años y 7 meses
2019	63 años y 11 meses
2020	63 años y 11 meses
2021	64 años y 2 meses
2022	64 años y 2 meses
2023	64 años y 5 meses
2024	64 años y 5 meses
2025	64 años y 8 meses
2026	64 años y 8 meses
2027	64 años y 11 meses
2028	64 años y 11 meses
2029	65 años y 1 meses
2030	65 años y 1 meses

Fuente: PensioniOggi.it

Cabe señalar que, para los inscritos en el sistema de seguridad social después del 31 de diciembre de 1995, estos límites, relativos a la cantidad y la edad alcanzadas, son técnicamente impropios en un sistema, el puramente contributivo, que logra el equilibrio actuarial incluso en ausencia de estos requisitos. Por lo tanto, debe

deducirse que el legislador ha sobreestimado claramente el impacto financiero que tales pensiones podrían tener en el sistema⁴⁷⁸.

3. La “Quota 100” y la “Quota 102”

Con la publicación del Decreto-ley n. 4 de 28 de enero de 2019⁴⁷⁹, se introdujeron nuevas disposiciones para acceder a la jubilación anticipada, disposiciones que entraron en vigor a partir del 1 de enero de 2019.

El primer gobierno de Conte tenía en su agenda la superación, al menos temporal, de los límites impuestos por la reforma Fornero⁴⁸⁰, especialmente a petición del componente de centroderecha del mismo gobierno. Este objetivo se persiguió con el establecimiento temporal de un mecanismo de salida flexible, denominado “Quota 100”, que introduce esta flexibilidad en el sistema de seguridad social para el periodo 2019-2021.

Para tener derecho al régimen de jubilación anticipada en el marco de este régimen experimental concreto, además del cese en el empleo, es necesario tener al menos 62 años de edad y una antigüedad contributiva no inferior a 38 años (acumulando también los períodos de seguro, no coincidentes, presentes en dos o más entidades de gestión, incluida la gestión separada).

También se establece que el requisito de datos personales no estará sujeto, durante todo el período de experimentación, a ajustes relacionados con la esperanza de vida.

⁴⁷⁸ RAITANO, M. (2013): “Criticità e problemi irrisolti della riforma previdenziale.”, *Rivista delle Politiche Sociali*, 1(2), p. 41.

⁴⁷⁹ Convertido con modificaciones por la Ley n. 26 del 28 de marzo de 2019.

⁴⁸⁰ En varios artículos de los principales periódicos de la época, es claramente evidente la voluntad de las fuerzas de centroderecha de superar la reforma Fornero. MOUSSE C. (2018): *For a Left Populism*, New York, Verso Books.

La norma prevé las llamadas “ventanas”⁴⁸¹, que indican cuándo será realmente posible acceder a la pensión para los que tienen derecho a ella.

1. Los empleados del sector privado y los trabajadores por cuenta propia que hayan cumplido los requisitos antes del 31 de diciembre de 2018, recibirán su pensión a partir del 1 de abril de 2019, y los que se reúnan a partir del 1 de enero de 2019, podrán disfrutar de la pensión después de tres meses.
2. Los empleados del sector público que hayan cumplido los requisitos antes del 29 de enero de 2019, tendrán derecho a la pensión a partir del 1 de agosto de 2019. Para aquellos que, por otro lado, perfeccionen los requisitos después del 29 de enero de 2019, la fecha de inicio será a partir de los seis meses siguientes a su maduración.
3. Si la pensión es sufragada por una gestora distinta de la exclusiva del AGO (Seguro General Obligatorio), la primera fecha de inicio se pospone al primer día del mes siguiente a la apertura de la “ventana”.

Hasta la acumulación del requisito personal de la pensión de vejez, el régimen de la pensión con “Cuota 100” no puede combinarse con la remuneración de los empleados o trabajadores por cuenta propia. Por otro lado, se pueden combinar costes laborales ocasionales de hasta 5.000 euros brutos al año. La restricción también se aplica a los ingresos procedentes de cualquier trabajo realizado en el extranjero.

Hay dos razones principales para la reforma de las cuotas 100: la necesidad de reducir una edad de jubilación que se considera insostenible y de alentar a los jóvenes a entrar en el mundo laboral; de hecho, para la ley, la edad de jubilación es de 67 años, la edad promedio efectiva de jubilación es menor, de hecho es de aproximadamente 62.5 años para los hombres y 61 años para las mujeres, menor que el promedio de la OCDE y el promedio de la Unión Europea para ambos sexos.

⁴⁸¹ Es costumbre, en el sistema de pensiones italiano, definir los períodos en los que es posible jubilarse, una vez cumplido el requisito y que se realizan con una nueva espera para el pensionista.

En cuanto a la entrada de los jóvenes en el mundo laboral no se consiguieron los efectos deseados, el primer ministro Giuseppe Conte anunció⁴⁸² en enero de 2019: “una importante empresa estatal, Eni, me ha anticipado, pero no es la única, que en 2019 para un trabajador que se jubilará con esta reforma se ocuparán 2-3”; pero en realidad, según una encuesta de la institución de asistencia social *50&più Deasco*⁴⁸³, únicamente en el 21,4% de los casos, se realizó una nueva contratación, y solo en el 3,4% de los casos la contratación superará el número de jubilaciones, mientras que en el 15,1% de los casos no habrá nueva contratación para reemplazar a los trabajadores jubilados.

El costo de “Quota 100” en 2019 fue de poco más de dos mil millones generando ahorros de alrededor de un billón y medio en comparación con lo que se esperaba inicialmente, y para 2020 y 2021 la tendencia no ha cambiado sustancialmente.

El ahorro se debe a que no todo el público elegible solicitó “Quota 100” en particular por una cuestión de conveniencia económica, debido a que el acceso a la jubilación anticipada a través de “Quota 100” provoca una reducción en la asignación de pensión causada por menores cotizaciones pagadas y menor coeficiente de transformación. La pérdida calculada es del 5,6% si la salida se adelanta un año al 34,7% en el caso de salida con seis años de antelación, si bien, en términos reales la pérdida es menos importante, del 0,22% al 8,65%.⁴⁸⁴

Más de 267.000 personas se han jubilado con la Cuota 100 en 2019-2020, una cifra que se mantiene muy por debajo de las previsiones del Gobierno de casi un millón de gastos en los trienios. Solo en 2020, fueron 117.034 las personas que se

⁴⁸² <https://www.ilgiornale.it/video/politica/eni-conte-quota-100-ogni-pensionato-2-o-3-nuovi-assunti-1627348.html>

⁴⁸³ <http://ascom.50epiu.it/index.php/ll-sondaggio-di-50piuenasco-su-quota-100/>

⁴⁸⁴ <https://quifinanza.it/pensioni/video/pensione-quota-100-quanto-si-perde/412223/41>

acogieron a la cuota 100, un número menor que las que se jubilaron con jubilación anticipada (176.924), es decir, tras cumplir 42 años y 10 meses de cotización (41 y 10 meses si son mujeres) y esperar el periodo de ventanilla móvil.⁴⁸⁵

En la Ley de Presupuestos para el año 2022⁴⁸⁶, el gobierno de Mario Draghi tuvo que resolver el problema a que se enfrentaba con el vencimiento de la medida denominada Quota 100. Al expirar la medida, de hecho, se creó un “salto” para los pensionistas entre los que se habían beneficiado de la medida en 2021 y los que, por solo unos meses, no habían podido beneficiarse de ella.

El hecho de no renovar la medida, de hecho, supuso un retorno automático a los parámetros de la ley Fornero de 2012, con una vuelta a los 67 años y a los 42 años y 10 meses de antigüedad.

Por ejemplo, se podría haber presentado la situación en la que un trabajador podría jubilarse con 62 años de edad en diciembre de 2021, mientras que aquellos que podrían, de confirmarse la cuota 100 en 2022, jubilarse en enero de 2022, habrían tenido que esperar hasta 5 años más, para poder jubilarse.

Esta consideración, además de la de haber definido, en los últimos tres años, la reforma Fornero como demasiado dura, necesitaba una corrección, si no una extensión de la “Quota 100”.

Pero en varias ocasiones el presidente Draghi se ha pronunciado en contra de cualquier mecanismo para adelantar la edad de jubilación, definiendo la ley Fornero como “normalidad”⁴⁸⁷. en varias ocasiones.

⁴⁸⁵ Informe de Itinerarios de la Seguridad Social 2021.

⁴⁸⁶ Legge 30 dicembre 2021, n. 234 “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022, e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*”.

⁴⁸⁷ El primer ministro italiano, Mario Draghi, habló en una conferencia de prensa al margen del Consejo Europeo de Bruselas en octubre de 2021.

Mirando a Italia, y al tema de las pensiones, el primer ministro explicó que no está de acuerdo con la Cuota 100 y que la medida "no se renovará, ahora es necesario asegurar una transición gradual a lo que era una normalidad".

El resultado de esta gradualidad es la previsión, solo para 2022, de la denominada "Cuota 102" que permitirá jubilar a los pensionistas que en 2022 hayan cumplido los 64 años con un mínimo de 38 años de antigüedad contributiva. Por lo tanto, la medida amplía en todos los aspectos la antigua "Cuota 100", al elevar la antigüedad total y la edad de 100 a 102 años.

Por lo tanto, cabe destacar que la presente medida, a diferencia de la "Cuota 100" que había sido vista, como se mencionó anteriormente, como un momento de transición hacia una nueva discusión de la reforma Fornero, se considera actualmente como un retorno gradual a la misma reforma de 2012.

En conversaciones con los sindicatos, justo antes de la aprobación de la Ley de Presupuestos, el primer ministro Draghi se declaró dispuesto a releer la reforma fornero, pero solo si esto no afecta la sostenibilidad financiera del gasto en pensiones italiano⁴⁸⁸.

Sin embargo, la actitud del primer ministro hacia estas medidas para reducir la edad de jubilación se basa en estudios realizados durante 2019.

De hecho, la Dirección General del Estado ha planteado la hipótesis de que las medidas pierdan el carácter de transitoriedad cuantificando los costes.

Según las previsiones, en el caso de que el canal de acceso a la jubilación anticipada con 38 años de cotización y 62 de edad se convierta en estructural, el aumento de la incidencia del gasto en pensiones sobre el PIB sería significativo, con

⁴⁸⁸ Estas fueron las palabras exactas del primer ministro en la reunión con los sindicatos en el Palazzo Chigi: "*possiamo lavorare su qualsiasi modifica purché non sia messa a repentaglio la sostenibilità delle pensioni nel medio e lungo periodo e all'interno del contesto europeo*".

un pico del 17,1% que se alcanzaría en 2032. En general, teniendo en cuenta todo el período de previsión hasta 2070, esta maniobra daría lugar a una mayor carga sobre el sistema de hasta 6 puntos porcentuales del PIB que en la legislación actual⁴⁸⁹.

Uno de los aspectos cruciales frente a lo visto hasta ahora es la falta de homogeneidad y uniformidad en el trato que se reserva a los ciudadanos y que deriva de la falta de cohesión a nivel político.

En la actualidad, la sucesión de maniobras que han introducido y corregido requisitos y métodos de jubilación siempre diferentes han generado “disparidades socialmente insostenibles”.

Uniformar las normas de acceso independientemente del año en que ingresó al mundo laboral tendría un coste a corto plazo que, sin embargo, se vería recompensado a largo plazo por la menor cantidad pagada contra menores montos de contribución y coeficientes de transformación.

4. La “*Opzione donna*”

La *opzione donna* fue introducida por la reforma Maroni de 2004 y prevé, para las trabajadoras, la posibilidad de adelantar la salida del mundo siempre que acepten el recálculo de la anualidad con el sistema de cotización, que es más desfavorable para el trabajador que el salario.

La Ley 243/2004 prevé, con carácter experimental y hasta el 31 de diciembre de 2015, la posibilidad de obtener el derecho a acceder a la pensión de jubilación con una antigüedad contributiva igual o superior a 35 años y una edad no inferior a 57 años para las mujeres por cuenta ajena y de 58 años para las trabajadoras autónomas, siempre que opten por un tratamiento calculado con arreglo a las normas del régimen

⁴⁸⁹ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (2020): *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e sociosanitario 2020*, Rapporto n. 21, Nota di Aggiornamento.

contributivo. Desde 2013, los requisitos personales tienen que incrementarse en 3 meses debido a los aumentos en la esperanza de vida. El importe de la reducción del subsidio de pensión se encuentra entre el 30% y el 50% del importe normalmente pagadero si el trabajador hubiera completado un derecho a pensión ordinario.

Si bien, las adhesiones habían sido reducidas en los primeros años (se habló de unos pocos cientos), en los años siguientes el número de trabajadores que ejercían la opción siempre ha aumentado.

La reforma de Fornero, al elevarse drásticamente la edad de jubilación ha supuesto un aceleramiento significativo de la *opzione donne*.

Por otro lado, hasta la fecha, al tratarse de una medida temporal, siempre ha sido prorrogada por los gobiernos actuales, con independencia de su color político, permitiendo obtener un tratamiento pensional, según las normas de cálculo del sistema de cotización, a las mujeres que a 31 de diciembre de 2020 hayan cumplido un periodo mínimo de cotización de 35 años y una edad mínima de 58 años, si trabaja por cuenta ajena, y 59 años, si trabaja por cuenta propia.

Como medida provisional (aunque las renovaciones continuas la convierten en una medida casi estructural), debe renovarse de año en año.

Sin embargo, hay pruebas de que este tipo de jubilación es más una necesidad que una elección. Según los datos contenidos en el Informe Social del INPS⁴⁹⁰, de las pensiones pagadas en los primeros cuatro meses del año solo el 33,2% se refiere a trabajadores que en 2017 ganaron más de 13 mil euros, otro tercio declaró ingresos nulos, y casi un 20% no superó los 8.700 euros brutos anuales. Tratándose de

⁴⁹⁰ El Presupuesto Social es una herramienta a través de la cual dar cuenta clara y completa de su misión, valores, programas de acción, actividades realizadas, destacando los resultados obtenidos en términos de eficiencia, eficacia y economía; también pone de relieve los efectos sociales que produce su acción, en relación con los beneficiarios de las prestaciones sociales y asistenciales, el sistema de empresas y autónomos, las entidades, asociaciones y los distintos sujetos que entran en contacto con el Instituto.

desempleados o con ingresos muy bajos, lo cierto es que más que una fórmula de flexibilidad de las pensiones, la *opzione donna* se utilizan en gran medida como una forma de obtener ingresos.

La siguiente tabla resume el número de mujeres que ejercieron la “*opzione donna*” hasta 2022.

Tabla n. 44: NÚMERO DE MUJERES QUE EJERCIERON LA “OPZIONE DONNA”
2008 - 2022

año	número de mujeres
2008	4
2009	101
2010	664
2011	1.731
2012	7.154
2013	11.316
2014	15.479
2015	28.202
2016	15.330
2017	9.754
2018	2.502
2019	21.245
2020	17.806
2021	17.940
2022 (III trim)	18.673

Fuente: elaboración propia sobre datos del INPS

La “*opzione donna*”, así como los demás instrumentos de anticipo de pensiones, también garantizan un adelanto sustancial sobre las formas estándar de jubilación, pero al mismo tiempo implican una reducción del subsidio por dos razones:

La primera es que se calcula por el método contributivo, aunque la mayoría de los beneficiarios, en función de su carrera contributiva, tendrían derecho al método mixto, utilizado para las pensiones de vejez o de jubilación anticipada.

La segunda está relacionada con la edad de jubilación: dos tercios de las solicitudes presentadas en el primer semestre de 2019 procedían de mujeres de entre 59 y 60 años, que por tanto adelantarán la jubilación “estándar” en una media de 5-6 años (entre el vencimiento del requisito y la primera prestación debe pasar 12 meses para las trabajadoras por cuenta ajena y 18 meses para las trabajadoras autónomas).

VIII. SITUACIÓN EN 2021 Y 2022: NUEVAS PERSPECTIVAS DE REFORMA

En cuanto al panorama de la Seguridad Social italiana en los últimos tres años, cabe mencionar las intervenciones ordenadas por el primer⁴⁹¹ y segundo⁴⁹² gobierno de Conte (el primero de los cuales es responsable de la introducción del mecanismo ya descrito y definido como “Quota 100”, fuertemente deseado por el componente de centro-derecha de su gobierno) y las intenciones y perspectivas del gobierno de Draghi⁴⁹³, para una nueva forma flexible de jubilación que sustituya a la “Quota 100” que “expira” y, como se ha visto, la previsión, sólo para 2022, de la denominada “Quota 102”.

El debate en los últimos años se centra principalmente en la flexibilidad de salida: el problema de la jubilación flexible tiene una enorme importancia mediática, por lo que los gobiernos actuales lo abordan con mucha seriedad, pero sin perder de

⁴⁹¹ Gobierno de Conte I – Gobierno italiano en funciones del 1 de junio de 2018 al 5 de septiembre de 2019.

⁴⁹² Gobierno de Conte II – Gobierno italiano en funciones desde el 5 de septiembre de 2019 hasta el 13 de febrero de 2021.

⁴⁹³ El Gobierno de Draghi lleva en funciones desde el 13 de febrero de 2021.

vista las cuestiones relativas a los efectos de sostenibilidad a corto y medio plazo del sistema de pensiones.

Hay que decir que, en esta etapa, dado que cada año la contribución calculada con el método nocional (y por lo tanto en equilibrio por definición) es cada vez más relevante, el problema de la sostenibilidad a largo plazo ha disminuido en importancia, dejando al decisor político un mayor margen de maniobra con respecto a otras situaciones como, precisamente, la flexibilidad en la salida.

En cuanto a las reformas, hay que tener en cuenta que el gobierno Draghi, representaba una oportunidad importante. Además de la extrema autoridad del líder que lo dirigía⁴⁹⁴, gozaba de una mayoría muy amplia que lo apoyaba, correspondiendo a casi toda la cámara parlamentaria, y que adquiriría las características de un gobierno de unidad nacional. Esto, habría permitido un amplio abanico de posibilidades y una importante oportunidad para el consenso político.

Sin embargo, aparte de la extensión de la flexibilidad hasta la “Quota 102”, el gobierno Draghi, que tenía como objetivo principal la reconstrucción del sistema económico después de la pandemia, no consideró que una intervención sobre el sistema de pensiones fuera una prioridad, y no presentó ninguna reforma de las pensiones.

En lo que respecta al futuro, quedan muchas cuestiones importantes por abordar, además de la flexibilidad de salida antes mencionada: por ejemplo, la de la separación de las fuentes de financiación.

⁴⁹⁴ Mario Draghi, además de su amplia experiencia en Italia y en el extranjero, es reconocido como un papel histórico a nivel europeo. De 2011 a 2019, se desempeñó como presidente del Banco Central Europeo, liderando el BCE durante la crisis de la deuda soberana europea: en este contexto, se conoció su frase de 2012 “Lo que sea necesario”, para indicar que bajo su mandato el BCE haría “todo lo necesario” para preservar el euro. Sus acciones, en particular la “flexibilización cuantitativa” con la que el Banco Central Europeo compró bonos gubernamentales de la eurozona, hicieron que la revista británica Financial Times se llamara a sí misma el salvador del euro.

Hay que señalar, de hecho, que el actual déficit de las pensiones (el equilibrio entre pensiones de jubilación y cotizaciones en un año determinado) procede de una parte de los gastos pendientes de pensión no cubiertos financieramente por las cotizaciones pagadas por los trabajadores a lo largo de los años⁴⁹⁵, al igual que las pensiones no contributivas españolas, una consideración que, como hemos visto, une los sistemas de Italia y España⁴⁹⁶.

Al igual que con España en el Pacto de Toledo, en Italia se considera que esta parte debería ser responsabilidad de las finanzas públicas en su conjunto.

Este supuesto, además de promover importantes consecuencias redistributivas, permitiría lograr el equilibrio financiero del sistema de pensiones y seguidamente establecer todas las estrategias futuras posibles pero libres de las distorsiones causadas por el déficit actual de las pensiones.⁴⁹⁷

Otro aspecto que se está debatiendo, vinculado en cambio a la flexibilidad, se refiere a la cuestión de la equidad y la sostenibilidad relacionado con esta última: se ha constatado que la flexibilidad de “Quota 100”⁴⁹⁸, así como la jubilación anticipada establecida por la reforma Fornero⁴⁹⁹, podría dar lugar a un aumento de la deuda implícita⁵⁰⁰ del sistema de pensiones, debido principalmente al cálculo más favorable de la cuota “retributiva”.

⁴⁹⁵ MARANO A., (2020): “A reserve fund for the Italian pension system”, *Journal of Economic Policy* n. 3, ed. Il Mulino.

⁴⁹⁶ Cabe recordar que la recomendación n° 1 del Informe de evaluación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Acuerdo del Pacto de Toledo aprobado en noviembre de 2020 también reitera para España el mismo problema de la separación de fuentes de financiación.

⁴⁹⁷ DI NICOLA F., COZZOLINO M., (2021): “Flexible and sustainable retirement between public finance, efficiency and well-being”, *Menabò di Etica e Economia* n. 145.

⁴⁹⁸ Jubilación con al menos 38 años de cotización y al menos 62 años de edad, con cálculo del salario mixto y pensión cotizada.

⁴⁹⁹ La jubilación se fija actualmente en 67 años.

⁵⁰⁰ Debe recordarse que la deuda implícita del sistema de seguridad social es la diferencia entre los valores actuales de las prestaciones futuras y las contribuciones futuras. Podría definirse, en palabras menos técnicas, como el futuro presupuesto del sistema de pensiones.

Del mismo modo, la pensión de jubilación anticipada –actualmente concedida con 42 años y 10 meses de antigüedad contributiva independientemente de la edad– seguiría generando un incremento de la deuda implícita para las finanzas públicas, siempre como consecuencia del método mixto de cálculo, contributivo/retributivo a pesar de que la proporción derivada de la cuota retributiva disminuya paulatinamente, debido a la cada vez menor proporción de esta cuota favorable.

Sin embargo, en ambos casos, el ejercicio de cada opción de salida anticipada, además de introducir márgenes significativos de libertad de elección de la edad de jubilación, puede dar lugar a desequilibrios temporales de caja; pero esto se compensa en gran medida por el hecho de que estas pensiones son más bajas de lo que habrían sido si se hubiera optado por esperar a la edad de la “vejez” lo que hace improbable un aumento de la deuda implícita.

Por lo tanto, el nuevo modelo “Quota 100” (o su variante “Quota 102”) se propone como una jubilación flexible nueva, estructural y sostenible basada en un cálculo plenamente contributivo y una edad mínima mucho más baja que la de la vejez, procedente de ocupaciones menos cualificadas y productivas y, por lo tanto, habitualmente relativas a personas más en riesgo de expulsión del mercado del trabajo a una edad más avanzada⁵⁰¹.

Este régimen supondría un incremento inicial de los gastos de pensión en los primeros años de aplicación, relacionado al número de personas que opten por una jubilación anticipada, pero compensado en los años siguientes por el menor tratamiento recibido como consecuencia del cálculo de las prestaciones. Por lo tanto, la deuda de las pensiones disminuiría.

⁵⁰¹ RAITANO M., (2020): “La flessibilità dell’ età pensionabile: una soluzione a portata di mano che si stenta a riconoscere”, *Eticaeconomiamenabò*, n. 134.

No obstante, cabe señalar cuánto se hayan utilizado estos mecanismos: la “Quota 100” no prevé ninguna penalización directa, salvo el hecho de que se va a recibir una prestación inferior.

Como opción, ha sido solicitada hasta ahora por algo más de 200.000 personas (1/3 de las cuales están desempleadas) frente a las más de 600.000 solicitudes estimadas por el Comité Económico y Financiero⁵⁰² para el bienio 2019-2020; por ende, el menor número de solicitudes recibidas ha permitido de hecho un ahorro de las sumas consignadas en el presupuesto.

Por lo tanto, con toda probabilidad, el impacto monetario en el presupuesto público de una medida de forma similar a estas sería limitado, y además constituiría una cierta mejora en el bienestar de los trabajadores y las empresas que tendrían, estas últimas, una mayor probabilidad de rejuvenecer su plantilla.

En línea con este sistema, también deberían considerarse totalmente injustificadas las normas, dictadas probablemente por una sobreestimación de los efectos económicos de la jubilación anticipada, según las cuales sólo aquellos que tienen a una cuantía relativamente alta de la prestación (equivalente a 2,8 veces la prestación social).⁵⁰³ tienen derecho a la jubilación anticipada a pesar que dentro de el régimen de cálculo con el método nocional, el equilibrio actuarial está siempre garantizado.

⁵⁰² El Documento Económico y Financiero o DEF introducido con la ley 196/2009 “Legge di contabilità e finanza pubblica” de 31 de diciembre (en origen Documento de Planificación Económica y Financiera o DPEF, introducido con la ley 362/1988 de 23 de agosto, “Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato”), es un documento en el que se escriben todas las políticas económicas y financieras seleccionadas, decididas e impuestas por el gobierno.

El DEF esboza los objetivos que el presupuesto plurianual del Estado pretende perseguir y define el alcance dentro del cual construir el presupuesto anual. El objetivo del DEF es permitir que el Parlamento conozca de antemano las líneas de política económica y financiera del Gobierno; este último está políticamente comprometido con la elaboración del próximo presupuesto anual de acuerdo con los criterios derivados del debate parlamentario.

⁵⁰³ RAITANO M., (2020): “La flessibilità dell’età pensionabile: una soluzione a portata di mano che si stenta a riconoscere”, *Eticaeconomiamenabò*, n. 134.

En el momento de redactar este trabajo, nos encontramos en Italia con un nuevo gobierno que acaba de prestar juramento⁵⁰⁴. Por lo que se refiere al ámbito objeto de estudio no ha habido hasta ahora indicaciones exactas sobre nuevas reformas. Por lo tanto, deberíamos esperar algunos meses, sobre todo en relación con la ley de presupuesto, para ver que tipos de cambios se producirán.

Pero algo se deduce a partir del discurso pronunciado en el Parlamento por la nueva primera ministra Giorgia Meloni: “Queremos”, dijo, “facilitar la flexibilidad en la salida con mecanismos compatibles con la estabilidad del sistema de seguridad social a partir, en el corto plazo disponible para la próxima ley presupuestaria, desde la renovación de las medidas que expiran a finales de año”. Por lo tanto, parece muy probable que antes de que finalice el año 2022 llegue la prórroga de los actuales instrumentos de flexibilidad que expiran: (“Opzione donna”, “Quota 102”)⁵⁰⁵.

No obstante, es importante, en lo que respecta a la actitud de este gobierno, la fuerte referencia a la adecuación de las pensiones futuras, que representa el efecto más dramático del método nocional introducido en Italia.

La referencia es explícita: en el mismo discurso Giorgia Meloni se pronunció en apoyo a “las generaciones más jóvenes y las que recibirán la pensión solo sobre la base del sistema contributivo” porque hay “millones de trabajadores actuales que se

⁵⁰⁴ El resultado de las selecciones del 25 de noviembre de 2022 decretó la victoria de la alineación de centro-derecha liderada por Giorgia Meloni, la primera mujer en la historia italiana en ocupar el cargo de primera ministra.

⁵⁰⁵ “Intendiamo facilitare la flessibilità in uscita con meccanismi compatibili con la tenuta del sistema previdenziale partendo, nel poco tempo a disposizione per la prossima legge di bilancio, dal rinnovo delle misure in scadenza a fine anno”. Sembra dunque decisamente probabile che prima della fine dell’anno 2022 arriverà la proroga degli attuali strumenti di flessibilità in uscita in scadenza” Discurso programático ante la Cámara de Diputados de la primera ministra Giorgia Meloni. Roma, 22 de octubre de 2022.

encontrarán con pensiones aún más bajas que aquellas, ya inadecuadas, que se perciben hoy”⁵⁰⁶.

La solución que parece más factible, hasta la fecha, es una corrección de la “Quota 102” que la haga aún más “flexible”. La nueva ministra de Trabajo, Marina Calderone, fue antigua presidenta del Consejo Nacional de Consultores Laborales y de la Fundación Estudios de su Consejo. Tras su nombramiento, surge una hipótesis concreta, que se prevea la jubilación entre 61 y 66 años, con al menos 35 años de aportes, siempre que la suma siga haciendo 102.

Por eso se habla de una cuota 102 “flexible”. Hasta ahora, las personas solo se jubilaban con 64 años más 38 de cotizaciones, en la nueva versión también sería posible con todas las combinaciones entre 61 y 66 años de edad y entre 35 y 41 años de cotizaciones. Sería una solución capaz de evitar un retorno a la ley Fornero y no comprometer el equilibrio de las finanzas públicas.

Durante la campaña electoral, una de las componentes políticas ahora en el gobierno (la Lega de Matteo Salvini) había propuesto una solución ciertamente más gravosa para las finanzas públicas, que prevé la salida con 41 años de contribuciones, independientemente de la edad, o con 62 años, independientemente de los años de contribuciones. Pero, como se mencionó anteriormente, la mayoría del gobierno aún no ha entrado en los pormenores del tema en cuestión.

⁵⁰⁶ In sostegno a “le giovani generazioni e chi percepirà l’assegno solo in base al regime contributivo” perché ci sono “milioni di attuali lavoratori che si ritroveranno con assegni addirittura molto più bassi di quelli, già inadeguati, che vengono percepiti oggi”. Discorso programático ante la Cámara de Diputados de la primera ministra Giorgia Meloni. Roma, 22 de octubre de 2022

IX. TABLAS ESTADISTICAS: El sistema de jubilación italiano hoy

Tabla n. 45: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES POR TIPO Y SEXO DEL TITULAR

tipo	Mujeres	% F/TOT	Hombres	% M/TOT	TOTAL	
Vejes y anticipadas	5.352.038	44%	6.770.084	56%	12.122.122	100%
Invalidez	433.132	43%	562.901	57%	996.033	100%
Supervivientes	3.959.171	86%	642.474	14%	4.601.645	100%
Total pensiones	9.744.341	55%	7.975.459	45%	17.719.800	100%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ISTAT y INPS 2023

De la tabla se desprende muy claramente que las pensiones de vejez y jubilación anticipada (donde también hemos recogido la antigüedad) se refieren principalmente a los pensionistas varones, pero con un porcentaje no mucho mayor. Por el contrario, encontramos una proporción muy alta de pensiones para mujeres en el grupo de supervivientes, como resultado de la viudedad más frecuente entre las mujeres. Los datos son los más recientes en el momento de escribir este trabajo, es decir, al 1 de enero de 2022.

Tabla n. 46: COMPOSICIÓN POR TIPO Y SEXO DEL TITULAR

tipo	Mujeres	% su TOT	Hombres	% su TOT	TOTAL	% su TOT
Vejes y anticipadas	5.352.038	55%	6.770.084	85%	12.122.122	68%
Invalidez	433.132	4%	562.901	7%	996.033	6%
Supervivientes	3.959.171	41%	642.474	8%	4.601.645	26%
Total pensiones	9.744.341	100%	7.975.459	100%	17.719.800	100%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ISTAT y INPS 2023

Se pueden hacer consideraciones similares para la composición por tipo, en relación con el sexo. Podemos ver cuánto pesa sobre las mujeres la pensión de supervivencia, que representa el 41 % de las pensiones en nombre de las mujeres.

Tabla n. 47: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES E IMPORTE BRUTO ANUAL POR TIPO Y SEXO (TOTAL)

(importes en miles de euros)

tipo	TOTAL		
	número de pensiones	importe bruto anual total	%
Vejes y anticipadas	12.122.122	227.276.910	80,2%
Invalidez	996.033	12.643.734	4,5%
Supervivientes	4.601.645	43.489.930	15,3%
TOTAL	17.719.800	283.410.574	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ISTAT y INPS 2023

Tabla n. 48: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES E IMPORTE BRUTO ANUAL POR TIPO Y SEXO (MUJERES)

(importes en miles de euros)

tipo	Mujeres		
	número de pensiones	importe bruto anual total	%
Vejes y anticipadas	5.352.038	77.243.351	63,8%
Invalidez	433.132	4.341.780	3,6%
Supervivientes	3.959.171	39.391.634	32,6%
TOTAL	9.744.341	120.976.765	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ISTAT y INPS 2023

Tabla n. 49: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES E IMPORTE BRUTO ANUAL POR TIPO Y SEXO (HOMBRES)

(importes en miles de euros)

tipo	Hombres		
	número de pensiones	importe bruto anual total	%
Vejes y anticipadas	6.770.084	150.033.559	92,4%
Invalidez	562.901	8.301.954	5,1%
Supervivientes	642.474	4.098.296	2,5%
TOTAL	7.975.459	162.433.809	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ISTAT y INPS 2023

En los tres cuadros arriba podemos ver las distribuciones porcentuales de los importes totales, que, como veremos en los cuadros siguientes, difieren de las porcentuales calculada con el número de pensiones; es la consecuencia de los importes medios que, como veremos, son mayores entre los hombres que entre las mujeres. Los datos se refieren a, 1 de enero de 2022.

Tabla n. 50: DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE MEDIO ANUAL DE PENSIONES POR TIPO Y SEXO

(importe en euros)

tipo	TOTAL	Hombres	Mujeres
	importe medio	importe medio	importe medio
Vejes y anticipadas	18.749	22.161	14.433
Invalidez	12.694	14.749	10.024
Supervivientes	9.451	6.379	9.949
TOTAL	15.409	20.367	12.415

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ISTAT y INPS 2023

En este cuadro se indica el importe medio anual de las pensiones por tipo y sexo. La brecha entre hombres y mujeres es muy clara. La segunda tabla que sigue muestra esta diferencia en términos porcentuales con el fin de resaltar el tamaño de la brecha. Lo contrario ocurre con las pensiones de supervivencia porque, aunque el titular de la pensión sea una mujer, la causa es en casi todos los casos un hombre.

La situación en las pensiones de vejez y de jubilación anticipada también se repite en las pensiones de invalidez, con una diferencia muy similar a la de las pensiones de vejez. Los datos de las tablas que siguen son al 1 de enero de 2022.

Tabla n. 51: DIFERENCIA DEL IMPORTE MEDIO TOTAL POR TIPO Y SEXO DEL TITULAR

tipo	Hombres % del total	Mujeres % del total
Vejes y anticipadas	+18,20%	-23,02%
Invalidez	+16,19%	-21,03%
Supervivientes	-32,50%	+5,27%
TOTAL	+32,18%	-19,43%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ISTAT y INPS 2023

Tabla n. 52: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES, IMPORTE BRUTO ANUAL E IMPORTE MEDIO ANUAL POR GRUPO Y SEXO

GRUPOS	número de pensiones	%	importe bruto anual total (miles de euros)	%	importe medio anual (euros)	dif. % con el importe medio total
Privados por cuenta ajena	9.047.009	51%	143.755.224	51%	15.890	-0,6%
Funcionarios	3.155.792	18%	80.121.203	28%	25.389	+58,8%
Autónomos	5.526.295	31%	59.598.574	21%	10.785	-32,6%
TOTAL	17.729.096	100%	283.475.001	100%	15.989	

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ISTAT y INPS 2023

El cuadro anterior muestra la distribución de las pensiones por número, cuantía total e importe medio entre los tres principales grupos de pensionistas. Como puede observarse, los trabajadores públicos tienen una gran influencia en el total por importes superiores a los del número (importe medio más alto), mientras que, por el contrario, los autónomos tienen una mayor influencia en el número que en el importe total (el importe medio más bajo).

La última columna muestra que el importe en promedio de los trabajadores públicos es más de un 60% superior a la media, mientras que para los trabajadores por cuenta propia es un 33% menor. En línea con el total lo de los trabajadores privados.

Hay que decir que la cifra anterior se refiere a todas las pensiones vigentes a 1 de enero de 2022: esto incluye a una masa de pensionistas que pudieron beneficiarse de condiciones privilegiadas que ahora han sido prácticamente eliminadas de la legislación.

Las siguientes tablas muestran la distribución de las pensiones por tipo, para los tres grupos principales en los que se divide el sistema italiano (asalariados privados,

autónomos y públicos). Además del número, se informa el importe bruto anual total y el importe anual medio y los datos se refieren a 1 de enero de 2022.

Tabla n. 53: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES, IMPORTE BRUTO ANUAL E IMPORTE MEDIO ANUAL POR TIPO Y GRUPO

Privados por cuenta ajena

tipo	número de pensiones	importe bruto anual total (miles de euros)	importe medio anual (euros)
Vejes y anticipadas	5.871.015	113.644.655	19.357
Invalidez	572.824	5.707.793	9.964
Supervivientes	2.603.170	24.402.776	9.374
TOTAL	9.047.009	143.755.224	15.890

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ISTAT y INPS 2023

Funcionarios

tipo	número de pensiones	importe bruto anual total (miles de euros)	importe medio anual (euros)
Vejes y anticipadas	2.293.206	64.883.500	28.294
Invalidez	200.897	5.057.679	25.175
Supervivientes	661.689	10.180.024	15.385
TOTAL	3.155.792	80.121.203	25.389

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ISTAT y INPS 2023

Autónomos

tipo	número de pensiones	importe bruto anual total (miles de euros)	importe medio anual (euros)
Vejes y anticipadas	3.967.197	48.813.181	12.304
Invalidez	222.312	1.878.262	8.449
Supervivientes	1.336.786	8.907.131	6.663
TOTAL	5.526.295	59.598.574	10.785

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ISTAT y INPS 2023

TOTAL

tipo	número de pensiones	importe bruto anual total (miles de euros)	importe medio anual (euros)
Vejes y anticipadas	12.131.418	227.341.336	18.740
Invalidez	996.033	12.643.734	12.694
Supervivientes	4.601.645	43.489.931	9.451
TOTAL	17.729.096	283.475.001	15.989

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ISTAT y INPS 2023

Tabla n. 54: DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES DE VEJEZ O JUBILACIÓN ANTICIPADA POR CLASE DE CUANTÍA Y SEXO DEL PENSIONISTA (NÚMERO)

número de pensiones de vejez y anticipadas

Tipo	hombres	% hombres/tot	mujeres	% mujeres/tot	total
hasta 500	710.270	52%	661.225	48%	1.371.495
500 - 1.000	950.499	30%	2.171.635	70%	3.122.134
1.000 - 1.500	1.257.212	57%	957.507	43%	2.214.719
1.500 - 2.000	1.469.847	70%	637.842	30%	2.107.689
2.000 - 2.500	936.821	65%	511.035	35%	1.447.856
2.500 - 3.000	579.105	69%	262.468	31%	841.573
3.000 euro y más	866.330	85%	150.326	15%	1.016.656
TOTAL	6.770.084	56%	5.352.038	44%	12.122.122

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ISTAT y INPS 2023

La siguiente tabla muestra la distribución del número de las pensiones de jubilación con referencia a la clase de cuantía y sexo del pensionista. Los porcentajes muestran cómo estos se dividen, para cada clase, entre los dos sexos. Vea cómo los

porcentajes de pensiones más pequeñas son mayores para las mujeres, mientras que a la inversa para las clases de pensiones más grandes los de los hombres son mayores.

Tabla n. 55: DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES DE VEJEZ O JUBILACIÓN ANTICIPADA POR CLASE DE CUANTÍA Y SEXO DEL PENSIONISTA (IMPORTE MENSUAL MEDIO)

importes mensuales medios (euros) vejez y anticipadas

Tipo	hombres	+/- promedio	mujeres	+/- promedio	total
hasta 500	145	-23%	237	25%	190
500 - 1.000	702	8%	631	-3%	653
1.000 - 1.500	1.157	1%	1.135	-1%	1.148
1.500 - 2.000	1.602	0%	1.595	-0%	1.600
2.000 - 2.500	2.060	-0%	2.073	0%	2.065
2.500 - 3.000	2.518	0%	2.489	-1%	2.509
3.000 euro y más	4.124	1%	3.970	-3%	4.101
TOTAL	1.705	18%	1.110	-23%	1.442

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ISTAT y INPS 2023

De esta tabla destaca el altísimo valor medio de las pensiones de la clase más alta, casi 4.000 euros mensuales para más de un millón de pensiones.

Tabla n. 56: COMPOSICIÓN DE LAS PENSIONES DE VEJEZ O JUBILACIÓN ANTICIPADA POR CLASE DE CUANTÍA Y SEXO DEL PENSIONISTA (NÚMERO)

número de pensiones de vejez y anticipadas (composición)

Tipo	hombres	% clase /tot hombres	mujeres	% clase /tot mujeres	total	% clase /tot
hasta 500	710.270	10%	661.225	12%	1.371.495	11%
500 - 1.000	950.499	14%	2.171.635	41%	3.122.134	26%
1.000 - 1.500	1.257.212	19%	957.507	18%	2.214.719	18%
1.500 - 2.000	1.469.847	22%	637.842	12%	2.107.689	17%
2.000 - 2.500	936.821	14%	511.035	10%	1.447.856	12%
2.500 - 3.000	579.105	9%	262.468	5%	841.573	7%
3.000 euro y más	866.330	13%	150.326	3%	1.016.656	8%
TOTAL	6.770.084	100%	5.352.038	100%	12.122.122	100%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de ISTAT y INPS 2023

De esta tabla destaca una cierta equidistribución entre clases para los hombres, mientras que para las mujeres la clase más significativa es la de 500 - 1.000 euros, como en el caso de España.

CAPÍTULO V

**ÍNDICES DE COMPARACIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DE LOS
REGÍMENES DE JUBILACIÓN CON PARTICULAR REFERENCIA
A ESPAÑA E ITALIA**

I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se examinarán los principales métodos de evaluación de los sistemas de pensiones. Para que los conceptos sean claros, es necesario proporcionar una serie de explicaciones previas sobre los métodos, los objetos de la evaluación y los objetivos que persiguen.

Es evidente que estos aspectos pueden ser muy relevantes para juzgar la eficacia y la calidad de un método o índice de cálculo. En los capítulos anteriores, también se ha hecho referencia al hecho de que los indicadores de origen estadístico traen consigo simplificaciones, inherentes al propio método de cálculo estadístico: estas simplificaciones se omiten a menudo o se dan por sentadas, cuando en cambio deberían ser una parte integral, aunque en nota, de cualquier informe relacionado con el propio índice⁵⁰⁷.

Por lo que se refiere a los métodos, se verá que los índices generalmente utilizados sólo leen una “parte” de la realidad de un sistema de jubilación, por lo que carecen de síntesis sobre la que es la “bondad” de un sistema.

Veremos cómo los índices de sostenibilidad están vinculados sobre todo a factores puramente económicos y financieros, y que los de adecuación tienden a considerar, con toda razón, sobre todo factores sociales.

Por lo que se refiere al objeto de la evaluación, se puede decir que la observación y la evaluación no siempre pueden limitarse a un elemento del sistema. Por ejemplo, los índices sintéticos, que proporcionan más información sobre la "bondad" general de un sistema, tienden a considerar el sistema de seguridad social en su conjunto, a

⁵⁰⁷ Un claro ejemplo son todas las precauciones y convenciones relativas a la esperanza de vida expresadas en el capítulo 2.

saber, en su componente referente tanto al sector público como al privado, desde la perspectiva de la provisión de prestaciones de seguridad social.

Veremos que esto es muy relevante en el caso de las comparaciones internacionales, teniendo en cuenta que el equilibrio entre sector público/privado puede ser muy diferente de un país a otro. Debe considerarse, por ejemplo, que la evaluación de la sostenibilidad de un sistema no puede separarse de la consideración de la parte del sistema confiado a los operadores privados. Esto es debido a dos razones: la primera es que esta proporción puede ser de tamaño considerable; la segunda es que, en gran medida, el ámbito privado se administra mediante el método de capitalización que prevé reservas de gestión técnica y, por lo tanto, resulta ser más sostenible.

Sin embargo, debe quedar claro, aunque se profundizará más adelante, que esto no siempre es cierto, ni puede ser la capitalización por sí sola considerada como un elemento de la integridad y eficiencia de un sistema⁵⁰⁸.

Por lo que se refiere a la finalidad de la evaluación, cabe señalar que, en función del objetivo fijado, la evaluación puede tener sus propias características. Un ejemplo son las comparaciones internacionales: como ya se ha mencionado, si el objetivo es una comparación amplia entre diferentes sistemas, es necesario y a menudo obligatorio tener en cuenta los objetos de evaluación que puedan ser lo más inclusivos posible. Sin embargo, debe señalarse que, si la comparación se realiza entre situaciones que no son significativamente diferentes, como en el caso de Italia y España, esta extensión no es muy problemática⁵⁰⁹.

⁵⁰⁸ Como ya se mencionó en este trabajo, los fondos de pensiones estadounidenses muy sostenibles se vieron abrumados por la crisis financiera de 2008.

⁵⁰⁹ La similitud de los dos sistemas se entiende sobre todo en el sentido de la composición pública/privada.

En el curso de este trabajo, se ha señalado en varias ocasiones que el estudio de la sostenibilidad del sistema de pensiones y los efectos financieros del envejecimiento de la población conduce a un enfoque sobre todo en el problema de la dinámica futura del gasto en relación con el Producto Interior Bruto (PIB), pero que este planteamiento debe estar siempre relacionado con el de mantener un nivel adecuado de ingresos durante la vejez y combatir la pobreza entre el colectivo de los ancianos. Del mismo modo, muchos índices sintéticos de sostenibilidad incluyen, o están asociados con índices de adecuación, siempre desde la perspectiva de la visión conjunta del problema.

A pesar de no ser un ámbito estrictamente jurídico, es importante también para el Legislador conocer o tener en cuenta estas herramientas, que son siempre más importantes en la fase de evaluación del impacto de la norma en el ámbito de regulación.

II. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROBLEMA DE LA EVALUACIÓN DE UN SISTEMA DE PENSIONES

Es útil recordar al principio de este capítulo uno de los conceptos básicos de las estadísticas, a saber, el concepto de variabilidad.

En esencia, es la evaluación con un único índice de hasta qué punto los valores individuales de un colectivo difieren, en promedio, del valor central (que llamamos “valor medio”) calculado sobre los mismos valores.

En un soneto del famoso poeta dialectal romano Trilussa, se hace referencia a una estadística que dice: “en Italia, gracias al nuevo bienestar, finalmente comemos

un pollo cada uno”. Y el observador comenta: “Bueno, si eso es cierto, ya que yo no como ninguno, significa que hay alguien comiendo dos!”⁵¹⁰.

Esto, de una manera extremadamente simple pero directa, muestra que los niveles dimensionales en promedio (un pollo cada uno), pueden ocultar muchas situaciones diferentes, debido a la variabilidad de un sistema.

Muchos observadores se han referido durante años a la falta de capacidad descriptiva de índices como el PIB por cabeza o el nivel en promedio de las pensiones.

Precisamente por eso vamos a analizar el índice que se utiliza más que cualquier otro en términos de disparidades en la distribución de los ingresos o sea el coeficiente Gini, aclarando el alcance de este índice generalizado.

Otro tema es que la deuda de las pensiones tiene que ser evaluada de manera diferente a otras formas de deuda: los gestores prudentes que tratan de maximizar el valor de un sistema de pensiones deben reconocer estas diferencias y ajustar sus políticas de financiación de pensiones en consecuencia.

El discurso requiere más especificaciones. Al evaluar un sistema económico en general, debe evaluar activos y pasivos, compararlos y determinar si se encuentran en una situación de superávit o déficit.

Si se tiene que enfrentarse a la evaluación de plan de pensión o beneficios futuros, se presentan una serie de problemas adicionales, con respecto a lo que ocurre en la valoración de activos y pasivos en general:

- generalmente lo que se evalúa puede ser muy distante en el tiempo o tener un horizonte temporal muy amplio;
- tiene que ver con la duración de la vida humana, así que puede tener una duración llamada “aleatoria”;

⁵¹⁰ TRILUSSA (2015): *Tutte le poesie*, ed Mondadori.

- y, por último, a menudo está sujeto a futuros cambios regulatorios como resultado de reformas o ajustes legales.

Es fácil deducir de esto que su evaluación requiere un esquema ejecutivo (llamada “técnica”) para evitar arbitrariedades y dificultad de comparabilidad.

Por lo tanto, la base de las evaluaciones de las consecuencias monetarias de los compromisos futuros es la técnica actuarial, es decir, una técnica que implica un patrón para evaluar eventos futuros y aleatorios, a saber, sujetos a una variabilidad futura que de otro modo no es previsible⁵¹¹.

Cuando se ha establecido la técnica a utilizar, queda por definir el elemento básico de estas evaluaciones, a saber, el tipo de interés o de descuento. Dejemos a un lado el problema de las probabilidades a priori, que se utilizará en estos casos: se ha mencionado varias veces en este trabajo que en este caso se utilizan las tablas oficiales de mortalidad y que la elección de qué tabla utilizar no es arbitraria, sino a menudo obligatoria por ley.

El tipo de interés es un número (en general no negativo, entre 0 y 1, o 0 y 100 en forma porcentual) que nos permite transferir un valor a un período posterior. Si mi pensión crece a un ritmo del uno por ciento anual, valdrá 101 el próximo año, en caso de que valga 100 este año. La tasa de descuento es obviamente la operación inversa: si mi pensión vale 100 el próximo año, significará que ese valor, si la tasa de descuento siempre es del uno por ciento, vale 99 si se valora este año.

Inmediatamente se observa que la definición de una tasa de descuento adecuada (en las valoraciones es más interesante volver a poner las prestaciones futuras a la fecha de la evaluación) es esencial para dar una evaluación general, por ejemplo, de una cuota periódica de pensión.

⁵¹¹ El concepto de aleatoriedad en DE FINETTI B., (1930): “Funzione caratteristica di un fenomeno aleatorio”, *Memorie della Regia Accademia dei Lincei* 1930, vol IV, n. 5, pp. 86 - 133.

Hay varias nociones de tasa de interés (o descuento; el término “tasa de interés” se utiliza a menudo para describir ambas tasas que, como se ve, difieren sólo del verso de su utilización).

Por razones de homogeneidad, a menudo se utiliza el tipo de interés legal. Esta tasa está establecida (y modificada) por la ley. Se utiliza en la mayoría de las transacciones y cálculos de naturaleza jurídica. Esta tasa ha existido desde la antigüedad⁵¹² y sigue siendo un instrumento válido en los casos descritos anteriormente.

En la práctica, por otro lado, a menudo se utilizan tasas más implicadas en la realidad económica, procedentes de documentos de políticas públicas, previsiones de organismos de investigación o similares.

Dicho esto, es evidente que la aplicación de estas tasas y, sobre todo su elección, determinan, en todas las investigaciones y evaluaciones, incluso con el objetivo de reformar, una consideración extremadamente importante para garantizar la bondad de las propias evaluaciones.

Además, entre ellas se encuentra la relación de **valor actual neto**, que es la relación entre el valor actual de las pensiones y las contribuciones, calculado para cada individuo al entrar en el mercado laboral.

El principio básico del enfoque de la evaluación es que los flujos de efectivo futuros se descuentan, a saber, se actualizan cada año. La tasa de descuento refleja el coste de oportunidad de utilización del capital movilizado, que aumenta con el riesgo estimado de la oportunidad misma.

⁵¹² Uno de los ejemplos más antiguos se encuentra en la ley de las Duodécimas Tablas, 443 a. C.: en HOMER S., SYLLA R., (1991): *A History of Interest Rates*, New Brunswick, NJ: Rutgers University Press 1991.

En una operación financiera genérica, una inversión o cualquier operación que comprometa activos financieros con un objetivo futuro se debe proporcionar un tipo de descuento adecuado⁵¹³ en la evaluación de los efectos financieros futuro.

Habiendo obtenido una tasa de descuento adecuada, el descuento de todos aquellos flujos que se generarán en el futuro, reportados en el instante de la evaluación, nos proporciona la medida de efectividad, o la rentabilidad de una operación.

Si el valor actual (así se define la suma de los valores descontados al momento de la valoración) de los compromisos, iguala o supera el valor actual de los beneficios que se recibirán, la operación no es productiva. De lo contrario, diremos que tiene un beneficio global.

Cabe recordar que la clave de la validez de este método no radica en el método en sí, sino, como se ha mencionado, en la bondad de la estimación tanto de las obligaciones futuras, pero sobre todo de la tasa de evaluación.

III. ENFOQUE DEL PROBLEMA DE LA EVALUACIÓN

Si bien la sostenibilidad en sentido estricto generalmente requiere un enfoque decididamente macroeconómico, que por lo tanto se centra en las cantidades tales como el gasto público, las contribuciones totales y otros, las mediciones del aspecto relacionado con la eficacia pueden seguir este mismo método, o partir de un enfoque individual.

⁵¹³ La determinación de la tasa de descuento para cualquier transacción financiera es objeto de uno de los ensayos más conocidos del mundo y universalmente utilizado a nivel académico, para asuntos de tasa de interés o descuento. HOMER S., SYLLA R., (1991): *A History of Interest Rates*, New Brunswick, NJ: Rutgers University Press 1991

De hecho, muchos indicadores tienen una estructura determinada sobre la base de características individuales (como es el caso, por ejemplo, de la tasa de sustitución)⁵¹⁴.

Estos supuestos pueden estar relacionados con el nivel de salario de entrada o salida, diferentes desarrollos salariales o la elección de la edad de jubilación.

Como veremos más adelante, la OCDE, por ejemplo, al describir las tasas de sustitución de los distintos países, se refiere a tres valores estándares, cada uno con tres niveles salariales diferentes.

Otro enfoque seguido principalmente para la evaluación de la eficacia de los sistemas de pensiones es el del análisis empírico, casi siempre basado en la investigación utilizando el método de muestreo. Es superfluo aquí hablar de los pros y los contras involucrados en el análisis de muestras, pero hay que destacar que la precisión de la investigación y del análisis pueden ser aún más eficaz de la recopilación directa de los datos reales.

Se analizarán los índices sintéticos⁵¹⁵ entre los cuales analizaremos en detalle el *Melbourne Mercer Global Pension Index*, que en los últimos años ha tenido un amplio protagonismo mediático, y los índices y estadísticas producidos por la OCDE, también ampliamente utilizados en los últimos años.

Entre los índices tradicionales, que son esencialmente los que ya hemos utilizado y explicado en este trabajo y que normalmente son utilizados por los órganos

⁵¹⁴ AAVV (2005): *Aspetti distributivi del sistema pensionistico nella prospettiva del passaggio al sistema contributivo*, CAPP - Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche - Ministero del lavoro e politiche social.

⁵¹⁵ Por índice sintético entendemos un índice que es una combinación matemática de un conjunto de indicadores elementales. Un índice sintético puede considerarse global cuando su contexto de referencia representa el conjunto de variables relativas a un concepto multidimensional de gran alcance.

gestores y las publicaciones científicas, se analizará el índice de Gini, el más fiable y utilizado en la estadística económica.

Finalmente, se hará una mención sobre las estadísticas proporcionadas por las Naciones Unidas y, sobre todo, la más importante herramienta de evaluación y auditoría oficial a nivel gubernamental que es el balance técnico.

IV. ÍNDICES SINTÉTICOS

1. Aspectos preliminares

Es difícil centrarse en cuales podrían ser las características que permiten elaborar una clasificación de los mejores sistemas de pensiones. Aunque muchas de estas características parecen obvias, es difícil lograr esa mezcla de indicadores para dar una evaluación global. La diferencia entre los diferentes programas, los diferentes enfoques y las políticas sobre el tema, tomadas en diferentes países, puede, de hecho, impedir una clasificación eficaz.

También hay que aclarar que cada país se ha enfrentado a circunstancias económicas, históricas, sociales y culturales muy diferentes entre sí y relativamente a diferentes momentos históricos, definiendo situaciones totalmente peculiares.

Sin embargo, se pueden identificar una serie de indicadores que tienen la posibilidad de proporcionar un marco para alcanzar un nivel sustancial de comparabilidad, sobre el que poder basarse si se quiere realizar una evaluación sintética.

2. Melbourne Mercer Global Pension Index

El índice que analizamos es el más extendido en estos momentos y que tiene una importancia considerable en el ámbito internacional. Está realizado por una de

las firmas consultoras más grandes del mundo, con una gran difusión mediática: Mercer. Como se mencionó, resume múltiples aspectos de un sistema de pensiones, cada grupo de características agrupadas en un llamado subíndice. Estos son tres: uno de adecuación, uno de sostenibilidad y uno de integridad. La operación final consiste en ponderar y sumar los tres subíndices para obtener el índice sintético final. A continuación analizamos en detalle los tres subíndices y los componentes que los componen.

2.1 Subíndice de adecuación (MMGPI)

Este subíndice es el resultado de la media ponderada de 11 indicadores, cada uno con diferentes pesos.

Índice A1a - Pensión mínima como porcentaje del salario medio (15% del índice del subíndice)

puntuación de 10 si la pensión mínima es superior al 30% del salario medio, disminuyendo la puntuación hasta cero cuando el porcentaje cae por debajo del 10% del salario mínimo

Índice A1b - Ajuste de la pensión mínima en el tiempo (valor del 2,5% del subíndice)

puntuación máxima de 2 para los aumentos concedidos periódicamente en relación con el crecimiento salarial, 1,5 para los incrementos concedidos periódicamente en relación con el índice de precios al consumidor, 1 para los aumentos que no se producen regularmente y cero si la pensión mínima no es adecuada

Índice A2 - Tasa neta de sustitución (valor del 25% del subíndice)

Esta tasa se calcula como la tasa neta media de reemplazo teniendo en cuenta tres niveles de ingresos: 50%, 100% y 150% de los ingresos medios. Puntuación máxima de 10 puntos para tipos netos superiores al 70% (tanto Italia como

España están en esta clase). La puntuación disminuye hasta 0 por debajo del 20%.

Índice A3a - Tas de ahorro doméstico neto (valor del 5% del subíndice)

Se calcula con la siguiente relación: $(\text{ingreso neto} - \text{consumo}) / (\text{ingreso neto})$. Tiene una puntuación de 10 para valores superiores al 20%, disminuyen hasta 0 por valores por debajo de -5%.

Índice A3b - Nivel de deuda de los hogares (5% del subíndice)

Se calcula en relación con el PIB nacional. Vale 10 puntos en caso de deuda cero. Reduce los valores a cero para los valores superiores al 130% del PIB.

Índice A4a/b - Trato fiscal preferencial para las contribuciones y los ingresos por pensiones (5% del subíndice)

Vale 2 puntos si hay ventajas fiscales en ambos casos, 0 si no hay. La puntuación de 1 punto se otorga en caso de que haya ventajas sólo en uno de los dos casos descritos.

Índice A5 - Posibilidad de anticipos en planes de pensiones privados (valor del 10% del subíndice)

Tiene un rango de 2 a 0 dependiendo de la precocidad con la que puedas tener los beneficios.

Índice A6 - Porcentaje mínimo de pensión privada a pagar en forma de anualidad (10% del subíndice)

Tiene un rango de 2 a 0 dependiendo del porcentaje a pagar.

Índice A7 - Indicador que incluye múltiples casos relacionados con la transferibilidad y la revalorización (valor de 7,5% del subíndice)

Tiene un rango de 2 a 0 dependiendo del nivel de transferibilidad e inde revalorización.

Índice A8 - Indicador que cubre el caso en el que se analizan los derechos de pensión en el momento de la división de activos en caso de divorcio (valor del 4% del subíndice)

Tiene un rango de 2 a 0. En general 2 si es sí, 0 si es no. Hay casos en el valor 1 (casos en los que es sí pero bajo ciertas condiciones)

Índice A9 - Nivel de propiedad de la casa (valor del 5% del subíndice)

El indicador oscila entre 10 puntos si el porcentaje de personas que viven en una casa de su propiedad es superior al 90%. El indicador disminuye a 0 para un nivel de propiedad inferior al 20%

Índice A10 - Indicador que mide la participación de los fondos de pensiones en las inversiones a largo plazo (5% del subíndice)

La puntuación aumenta desde 0 con una participación del 0% al 45%. Vale el máximo (10 puntos) de la participación del 45% al 65% y luego disminuye a 4 puntos por una participación del 100%. Esta tendencia se justifica por el hecho de que además del 65% puede significar un aumento demasiado marcado en el componente de riesgo en la cartera.

Índice A11 - Indicador que mide la presencia de acumulaciones de pensiones durante posibles periodos de desempleo (el 1% del subíndice es válido)

El indicador vale 2 si sí, 0 si no. Vale 1 en los casos en los que se deben verificar condiciones.

Como puede observarse, junto con un índice tradicional como la tasa de sustitución, se consideran otros en planes estrictamente de pensiones como el impacto

de la pensión mínima en el salario medio, y los índices económicos como la tasa de ahorro neto y la deuda media de los hogares o la propiedad de la vivienda⁵¹⁶, y los índices impositivos, como la deducibilidad⁵¹⁷ de las contribuciones voluntarias⁵¹⁸.

Como puede observarse, este subíndice analiza con gran detalle la situación media de los países evaluados, haciendo hincapié muy claramente en las tasas de sustitución y los valores mínimos de las pensiones. Pero no descuida muchos otros aspectos, como el nivel medio de ahorro o el nivel de endeudamiento de los hogares. Este es un factor muy importante porque aborda el problema de la adecuación no solo a partir de consideraciones puramente de ingresos, sino también de factores que dan una medida, aunque sea en promedio, del bienestar de las comunidades a las que se aplica la medición.

2.2 Subíndice de sostenibilidad (MMGPI)

Como el anterior, este subíndice es el resultado también de la media ponderada de 8 indicadores, cada uno con diferentes pesos.

Índice S1 - Proporción de la población en edad de trabajar que tiene un plan de pensiones privado (vale el 20% del subíndice de sostenibilidad)

Puntuación de 10 si la proporción es mayor que 80%, disminuyendo la puntuación hasta cero cuando el porcentaje cae por debajo del 15%.

Índice S2 - Activos de pensiones en términos de reservas en poder de sistemas públicos, privados, personales o colectivos, en función del PIB (15% del subíndice)

⁵¹⁶ ESTRIN S., PREVEZER M. (2011): "The Role of Informal Institution in Corporate Governance: Brazil, Russia, India and China compared", *Asia Pacific journal of Management*, n. 28, pp. 41-67.

⁵¹⁷ Deducibilidad significa que se puede restar de la renta imponible antes de impuestos.

⁵¹⁸ FRANSEN L., (2013): "The embeddedness of responsible business practice: exploring the interaction between National-institutional environments and corporate social responsibility", *Journal of Business Ethics*, n. 115, pp. 213-227.

Puntuación máxima de 10 puntos porcentuales por encima del 175% del PIB. El valor disminuye a cero cuando el porcentaje es del 0% del PIB (tanto Italia como España, caracterizado por un sistema de reparto que no prevé reservas, están fuertemente penalizados en la evaluación de este indicador).

Índice S3 – Indicadores demográficos (valor del 20% del subíndice)

Estos son 4 índices diferentes: diferencia entre la esperanza de vida al nacer y la edad de jubilación, la misma diferencia calculada en 2040 (proyecciones de la OCDE), tasa de dependencia a 2040 (proyecciones de la OCDE) y tasa de fertilidad en el período 2015-2020. Todos se evalúan entre la puntuación de 0 y 10. Entonces se promedian los cuatro.

Índice S4 – Nivel de contribuciones obligatorias reservadas para las prestaciones de pensión en relación con los salarios totales (el 20% del subíndice es válido)

Esta es la proporción de contribuciones obligatorias que se reservan en proporción a los salarios totales. Este índice también penaliza los sistemas de reparto, a los que se concede convencionalmente una parte del 25 % de las contribuciones asignadas a la reserva. Oscila entre 10 puntos para las tasas superior al 12% de los salarios totales hasta 0 puntos en el caso del 0%.

Índice S5a – Tasa de participación en el trabajo por población de 55 a 64 (8% del subíndice)

Vale 10 puntos por valores encima del 80% y disminuye hasta 0 puntos en porcentajes inferiores al 40%.

Índice S5b – Tasa de participación en el trabajo por población de 65 años o más (2% del subíndice)

Vale 10 puntos por valores por encima del 30% y disminuye hasta 0 puntos por porcentuales igual a 0%.

Índice S6 – Nivel de deuda pública ajustado⁵¹⁹ como porcentaje del PIB (10% del subíndice)

Vale 10 puntos en ausencia de deuda y disminuye a 0 puntos para los ratios de deuda superiores al 150% del PIB.

Índice S7 – Posibilidad de seguir trabajando después de la jubilación en planes de jubilación privada (valor de 4% del subíndice)

Vale 2 puntos por sí y 0 por no. El valor de 1 se atribuye en el caso de las posibilidades condicionales.

Índice S8 – Tasa media de crecimiento económico real durante siete años (cuatro años en el pasado y los próximos tres años en previsión) (valor de 10% del subíndice)

Vale 10 puntos para tasas de crecimiento superiores al 5%. Disminuye a 0 puntos en el caso de -1% o menos.

El **subíndice de sostenibilidad** tiene una gran variedad de indicadores, con una referencia particular a la capitalización de los sistemas de pensiones. Sin embargo, los factores demográficos siguen siendo relevantes: la vida residual media después de la jubilación calculada en dos fechas diferentes, una de las cuales se estima (2040) también nos da información dinámica. La tasa de dependencia y la tasa de fertilidad están comprendidas en estos indicadores habituales.

Sin embargo, es importante la combinación de indicadores que analizan el mundo del trabajo: la proporción de trabajadores mayores o casi mayores, junto con los otros índices, proporciona una medida de la presencia de ese “envejecimiento

⁵¹⁹ Corrección en el sentido de que se restan de los activos del "fondo de riqueza soberano". El término "fondo de riqueza soberano" fue utilizado por primera vez en 2005 por Andrew Rozanov en un artículo titulado "¿Quién posee la riqueza de las naciones?" en el Central Banking Journal. Un fondo de riqueza soberano (SWF) o un fondo de riqueza social es un fondo de inversión estatal que invierte en activos reales y financieros como acciones, bonos, bienes raíces, metales preciosos o inversiones alternativas como fondos de capital privado o fondos de cobertura.

activo” que se invoca en muchos documentos precisamente en beneficio de la sostenibilidad⁵²⁰.

Por lo tanto, cabe señalar que este subíndice crea una síntesis que podemos definir como global: elementos demográficos, elementos relacionados con las políticas de empleo y, sobre todo, elementos regulatorios. Además de los indicadores antes mencionados, no debe subestimarse la importancia que tienen elementos como la evaluación de la deuda pública y la tasa de crecimiento, incluyendo así los indicadores del estado de las finanzas públicas.

2.3 Subíndice de integridad (MMGPI)

Es el resultado de la media ponderada de 12 indicadores, cada uno con diferentes pesos. Estos indicadores, la mayoría de los cuales no son numéricos, en general toman valores iguales a 2 si se produce el fenómeno considerado positivo, 0 si no sucede y 1 si se produce sólo en ciertos casos. A continuación, los distintos índices se enumeran brevemente con el peso por el que se lleva a cabo la media ponderada, que es la medida de la importancia relativa de cada uno de los indicadores.

Regulación y gobernanza

R1a – Necesidad de aprobación o supervisión regulatoria por parte del administrador público de los planes de pensiones del sector privado (valor de 2,5% del subíndice de integridad)

R1b – Necesidad que un plan de pensiones privado sea una entidad jurídica separada del empleador (5% del subíndice)

⁵²⁰ JUN B. W., PARK S. J., YOON S. M. (2019): “Effects of socio-economic factors on governmental tax expenditures for private pensions in selected OECD countries”, *The Singapore Economic Review*, n. 64 (5), pp. 1057-1080.

R2a – Necesidad, por parte de los planes de pensiones del sector privado, de presentar un informe anual por escrito (4% del subíndice)

R2b - La autoridad de control pone regularmente a disposición datos sectoriales (2% del subíndice)

R2c – Intensidad de la actividad reguladora de la autoridad supervisora (valor del 4% del subíndice)

R3a/b/c – Indicadores relacionados con la gobernanza y la gestión de riesgos (en total valen el 12,5% del subíndice)

R4a/b – Indicadores relativos a los requisitos de los gestores y gestores externos (en total valen el 5% del subíndice)

R5a – Indicadores de política pública a favor de la provisión de pensiones complementarias (el 5% del subíndice es válido)⁵²¹

R5b – Nivel de respeto de los ciudadanos para aquellos que gestionan las interacciones sociales y económicas con los propios ciudadanos (valor de 5% del subíndice)⁵²²

R5c – Nivel de libertad de opinión y probabilidad de inestabilidad política o violencia política en el país (valor del 5% del subíndice)⁵²³

Protección y comunicación para los miembros

P1 – Este es un indicador múltiple de garantías y requisitos mínimos de financiación (10% del subíndice)

P2 – Límites de los activos de un fondo de pensiones (valor del 5% del subíndice)

⁵²¹ Los datos se extraen del Banco Mundial que publica los resultados del proyecto Indicadores Mundiales de Gobernanza para 214 economías para diferentes tamaños de gobernanza.

⁵²² Vid. la nota anterior.

⁵²³ Vid. la nota anterior.

P3a/b - Garantías en caso de quiebra, mala gestión o fraude (valor de 5% del subíndice)

P4 - Obligación de recibir la divulgación completa en el momento de la adhesión por parte de un miembro (valor de 5% del subíndice)

P5 - Diversas obligaciones por el Fondo de informar a los miembros (5% del subíndice)

P6a/b - Obligaciones relativas a la información periódica sobre los resultados del Fondo (7,5% del subíndice)

P7 - Facilidad de gestión de litigios por parte del suscriptor (valor de 2,5% del subíndice)

Gastos

Es un índice que estima la pulverización del mercado en muchos/pocos fondos como un índice de costes, dado que la economía de escala se considera fundamental en este aspecto (vale el 10% del subíndice)

Del promedio de estos índices ponderados como se muestra, se obtiene el índice de sub-integridad.

A continuación, mostramos los resultados para el valor global del índice y los valores de los tres subíndices en 2019. En negrita destacan los valores de España e Italia.

Como se puede ver, los valores de las dos naciones están en la parte inferior de la clasificación, evidentemente como resultado del subíndice de sostenibilidad. Sin embargo, se puede observar que los sistemas de pensiones que ocupan las diez primeras posiciones, excluyendo Australia y Canadá, son sistemas pequeños, y que

sistemas como los de Francia, Alemania y los Estados Unidos también se encuentran en posiciones más bajas.

En general, por tanto, un índice como el que acabamos de describir tiene en sí mismo una serie de aspectos positivos y otros menos positivos.

Entre los primeros ciertamente debe contarse su generalidad. Dados los muchos sistemas diferentes que tiene que evaluar, muchas variables tuvieron que ser consideradas, algunas de las cuales son importantes para algunos sistemas y no significativas para otros. Entre ellos encontramos el uso de servicios complementarios privados, que no son muy importantes en el panorama europeo pero sí muy importantes en otras áreas. Ya se ha dicho que estos sistemas complementarios se gestionan con capitalización completa y, por lo tanto, se consideran fiables por definición. En el curso de este trabajo hemos visto repetidamente cómo esto no es del todo obvio.

Si la comparabilidad internacional plantea problemas, hay que decir que esta característica nos obliga a elegir: un índice que sea sintético y, además, a nivel internacional, debe contener necesaria e inevitablemente un alto nivel de normalización.

El aspecto realmente relevante es que, analizando los tres subíndices, y sus componentes, es posible "adaptar" la lectura de los mismos a la situación nacional individual, logrando extraer de este índice indicaciones valiosas sobre el estado del sistema considerado.

Por último, cabe señalar que este índice, resultado de la síntesis de datos de múltiples naciones y, por lo tanto, aparte de los datos demográficos que presentan una cierta homogeneidad, no se puede decir lo mismo de los datos económicos y laborales que, procedentes de realidades muy diferentes, pueden plantear problemas de comparabilidad.

Tabla n. 57: RESULTADOS ÍNDICE MMGPI Y VALORES DE LOS TRES SUBÍNDICES EN 2021

nación	total	Valor de los subíndices		
		Adecuación	Sostenibilidad	Integridad
Islandia	84.2	82.7	84.6	86.0
Países Bajos	83.5	82.3	81.6	87.9
Dinamarca	82.0	81.1	83.5	81.4
Israel	77.1	73.6	76.1	83.9
Noruega	75.2	81.2	57.4	90.2
Australia	75.0	67.4	75.7	86.3
Finlandia	73.3	71.4	61.5	93.1
Suecia	72.9	67.8	73.7	80.0
Reino Unido	71.6	73.9	59.8	84.4
Singapur	70.7	73.5	59.8	81.5
Suiza	70.0	65.4	67.2	81.3
Canadá	69.8	69.0	65.7	76.7
Irlanda	68.3	78.0	47.4	82.1
Alemania	67.9	79.3	45.4	81.2
Nueva Zelanda	67.4	61.8	62.5	83.2
Chile	67.0	57.6	68.8	79.3
Bélgica	64.5	74.9	36.3	87.4
Hong Kong	61.8	55.1	51.1	87.7
Estados Unidos	61.4	60.9	63.6	59.2
<i>Promedio</i>	<i>61.0</i>	<i>62.2</i>	<i>51.7</i>	<i>72.1</i>
Uruguay	60.7	62.1	49.2	74.4
Francia	60.5	79.1	41.8	56.8
Malasia	59.6	50.6	57.5	76.8
Emiratos Árabes U.	59.6	59.7	50.2	72.6
España	58.6	72.9	28.1	78.3
Colombia	58.4	62.0	46.2	69.8
Arabia Saudí	58.1	61.7	50.9	62.5
Polonia	55.2	60.9	41.3	65.6
Cuesta	55.1	62.6	43.5	59.4
Perú	55.0	58.8	44.2	64.1
Brasil	54.7	71.2	24.1	71.2
Sudáfrica	53.6	44.3	46.5	78.5
Italia	53.4	68.2	21.3	74.9
Austria	53.0	65.3	23.5	74.5
Taiwán	51.8	40.8	51.9	69.3
Indonesia	50.4	44.7	43.6	69.2
Japón	49.8	52.9	37.5	61.9
México	49.0	47.3	54.7	43.8
Corea	48.3	43.4	52.7	50.0
Turquía	45.8	47.7	28.6	66.7
India	43.3	33.5	41.8	61.0
Filipinas	42.7	38.9	52.5	35.0
Argentina	41.5	52.7	27.7	43.0
Tailandia	40.6	35.2	40.0	50.0

Fuente: edición de 2022 del Melbourne Mercer Global Pension Index

Se pueden deducir varias consideraciones de la observación de la tabla.

En primer lugar, llama la atención la menor importancia que tiene para este índice sintético en los casos de España e Italia, el subíndice de adecuación. Tomemos, por ejemplo, el caso del Nueva Zelanda y Chile: están en la parte superior de la clasificación, a pesar de tener niveles de adecuación inferiores a la media, mientras que, por el contrario, España e Italia, que tienen niveles de adecuación muy altos, están en la parte inferior de la tabla. Hay que decir que estos últimos mantienen un alto nivel de integridad, superior, además del valor medio, incluso a países considerados "seguros" como Estados Unidos.

En segundo lugar, cabe señalar que el valor de la sostenibilidad de España e Italia se ve afectado por el hecho de que, como se ha explicado anteriormente, en la infravaloración general de los sistemas de reparto (véase el indicador S8), su importante deuda pública contribuye en gran medida al agravamiento de la situación de Italia.

Otra consideración importante es la integridad. Como se mencionó en el curso del trabajo, se cree que los sistemas europeos presentan un alto nivel de seguridad y, por lo tanto, según la denominación anglosajona, de integridad.

Cabe señalar que esto no conduce a altos niveles de índice general, demasiado sensibles al sistema de gestión de reparto, que de hecho asigna a España e Italia valores bastante bajos de sostenibilidad. Aunque en menor medida que España e Italia, también se asignan valores bastante bajos a naciones como Alemania y Francia que tienen un sistema en el modelo del continental que tiene España y también Italia. Va subrayado cómo esta tabla confirma, aunque con números, como los mencionados, influenciados por la presencia del sistema de reparto, que el talón de Aquiles de los sistemas continentales europeos es la sostenibilidad.

En este trabajo, dedicado íntegramente al análisis de los sistemas de España e Italia, siempre se ha hecho hincapié en que las medidas para aumentar este nivel han sido parciales y aún no han producido efectos, en las dos naciones. Pero incluso la lectura de este índice sintético subraya fuertemente que las dos naciones parten de un sistema de alto nivel, tanto en términos de adecuación como de seguridad de la prestación que confieren.

Sin embargo, queda claro que sería necesario producir un índice sintético a nivel europeo, que pueda dar mayor prominencia a estas dos importantes condiciones de partida.

3. Indicadores de la OCDE

En la redacción del documento⁵²⁴ principal elaborado por la OCDE⁵²⁵ para el análisis de los sistemas de pensiones, se introducen indicadores que dan una evaluación de muchos aspectos de los propios sistemas, tanto en lo que respecta a la comparación de características destacadas (como la edad mínima de jubilación, el método de financiación, etc.) como en lo que respecta a las características financieras

⁵²⁴ OCDE (2019): *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>

⁵²⁵ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuya sede está en París, es una organización internacional de estudios económicos para los países miembros, países desarrollados con una economía común de mercado. La organización actúa principalmente como asamblea consultiva y ofrece la oportunidad de comparar experiencias y resolver problemas comunes, identificar prácticas empresariales y coordinar las políticas locales e internacionales de los Estados miembros que son (a partir del 01.01.2020): Austria; Bélgica; Dinamarca; Francia; Grecia; Irlanda; Islandia; Italia; Luxemburgo; Noruega; Países Bajos; Portugal; Reino Unido; Suecia; Suiza; Turquía; Alemania; España; Canadá; Estados Unidos; Japón; Finlandia; Australia; Nueva Zelandia; México; Representante checo. Corea del Sur; Polonia; Hungría; Eslovaquia; Chile; Estonia; Israel; Eslovenia; Letonia; Lituania; Colombia.

y demográficas, siempre con vistas a la sostenibilidad de los sistemas y a la adecuación de los servicios prestados⁵²⁶.

Cabe decir que los documentos de la OCDE, al evaluar las tasas de sustitución, los niveles de rendimiento y otras cantidades monetarias, clasifican a los posibles beneficiarios sobre la base del salario medio (AW, Average Wage) con el claro objetivo de presentar mejor estos valores y, sobre todo, de hacer que los valores sean comparables para las distintas naciones.

Con el fin de tener una idea de cómo estos indicadores pueden variar en caso de mayores o menores ingresos, estos porcentajes se pueden presentar de acuerdo con diferentes niveles de ingresos medios: los que más se encuentran en las estadísticas son la clase de beneficiarios de un ingreso igual a la mitad de los ingresos medios (se encontrará la indicación 0.5 AW) o aquellos que reciben el ingreso promedio, y una vez y media de los ingresos medios (se encontrará la indicación 1.5AW⁵²⁷). Se proporcionará más información sobre las anotaciones utilizadas antes de cada tabla.

Los otros acrónimos utilizados son DB, FDC, NDC, que corresponden al rendimiento definido, el cálculo basado en las contribuciones y el método nocional.

Las estadísticas de la OCDE son también la base de la mayoría de las estadísticas producidas por organismos de investigación de todo el mundo, junto con las producidas por las Naciones Unidas y la Unión Europea.

En los capítulos anteriores ya se ha descrito la tasa bruta de sustitución o de reemplazo que se va mostrando en las tablas. Se recuerda que este índice es la relación entre el primer tramo de pensión y el último tramo de salario antes de la jubilación.

⁵²⁶ COLLINS M. L., HUGHES G. (2017): Supporting pension contributions through the taxes system: outcomes, costs and examining reform, *The Economic and Social Review* n. 48(4), pp. 489-514.

⁵²⁷ Las siglas originales utilizadas por el OCDE se han dejado en las tablas.

El cuadro presenta el conjunto de valores para las naciones de la OCDE comparando los datos con la edad mínima de jubilación. Se consideran dos casos, el en el que la edad de entrada sea de 20 o 22 años. Esta diferencia, aunque pequeña, muestra que muchos sistemas ya son sensibles a estas diferencias (en el caso italiano, por ejemplo, se verá que sólo 2 años más tienen un impacto en la tasa bruta de reemplazo en más de tres puntos porcentuales). Otros, como Alemania y España, tienen el mismo valor, ya que esta diferencia no afecta a la duración del período sobre el que se calcula la base necesaria para el cálculo de la pensión.

Cuando hay diferencias de género, el dato de las mujeres se muestra entre paréntesis. Las últimas columnas muestran las diferencias entre las dos hipótesis diferentes, a saber, si hay una diferencia, entre hombres y mujeres⁵²⁸.

Como puede observarse, la edad mínima de jubilación no siempre es la misma, para las dos hipótesis formuladas, en cada nación, como es el caso, por ejemplo, de Bélgica, Dinamarca, Francia y Alemania.

España e Italia, por ejemplo, siempre muestran la misma edad.

También hay que señalar que la edad mínima de jubilación varía mucho de un país a otro: de 60 años en Luxemburgo a 75 en Dinamarca, con España a los 65 años e Italia a los 71.

⁵²⁸ CHYBALSKI F., MARCHINKIEWICZ E. (2016): “The replacement rate: an imperfect indicator of pension adequacy in cross-country analyses”, *Social Indicator Research*, n. 126, pp. 99-117.

Tabla n. 58: TASA BRUTA DE REEMPLAZO POR SEXO Y EDAD DE PRIMERA CONTRATACIÓN EN NACIONES OCDE

Nación	Renta individual en promedio, mujer entre paréntesis (solo si diferentes)						Diferencia en la tasa de reemplazo		
	edad de entrada al trabajo: 22 años		edad de entrada al trabajo: 20 años		Diferencia en		reemplazo		
	Edad de jubilación	tasa bruta de reemplazo	Edad de jubilación	tasa bruta de reemplazo	Edad de jubilación	Hombres	Mujeres		
Australia	67	30,9 (28.1)	67	32,8 (29.8)		-1,9	-1,7		
Austria	65	76,5	65	80,1		-3,6			
Bélgica	67	46,8	65	46,8	2,0	0,0			
Canadá	65	39,0	65	38,9		0,1			
Chile	65	31,2 (28.8)	65	33,3 (30.7)		-2,1	-1,9		
República Checa	65	45,9	65	47,6		-1,7			
Dinamarca	74	74,4	75	77,7	-1,0	-3,3			
Estonia	71	47,1	71	49,4		-2,4			
Finlandia	68	56,5	68	58,8		-2,3			
Francia	66	60,1	64	60,1	2,0	0,0			
Alemania	67	38,7	65	38,7	2,0	0,0			
Grecia	62	49,9	62	53,0		-3,1			
Hungría	65 (62)	56,1 (52.2)	65 (60)	58,7 (54.8)	(2,0)	-2,6	-2,6		
Islandia	67	66,1	67	68,8		-2,7			
Irlanda	68	27,0	68	27,0		0,0			
Israel	67 (62)	50,1 (41.8)	67 (62)	52,2 (43.7)		-2,1	-1,9		
Italia	71	79,5	71	82,7		-3,2			
Japón	65	32,0	65	33,4		-1,4			
Corea	65	37,3	65	39,3		-2,0			
Letonia	65	44,6	65	47,4		-2,8			
Lituania	65	23,6	65	24,5		-0,9			
Luxemburgo	62	78,8	60	78,8	2,0	0,0			
México	65	25,7 (24)	65	28,2 (26.4)		-2,6	-2,4		
Países Bajos	71	70,9	71	72,2		-1,2			
Nueva Zelanda	65	39,7	65	39,7		0,0			
Noruega	67	45,4	67	47,6		-2,1			
Polonia	65 (60)	29,4 (22.5)	65 (60)	30,7 (23.4)		-1,3	-0,9		
Portugal	68	74,4	68	74,4		0,1			
República Eslovaca	64	49,6	64	52,0		-2,4			
Eslovenia	62	38,8 (40.7)	60	38,8 (40.7)	2,0	0,0	0,0		
España	65	72,3	65	72,3		0,0			
Suecia	65	54,1	65	56,2		-2,1			
Suiza	65 (64)	42,4 (41.3)	65 (64)	42,9 (41.8)		-0,5	-0,5		
Turquía	62 (60)	67,4 (64.3)	62 (60)	72,0 (68.9)		-4,6	-4,6		
Reino Unido	68	21,7	68	21,7		0,0			
Estados Unidos	67	39,4	67	39,4		0,0			
EU28	66 (65.9)	52,0 (51.7)	66 (65.5)	53,4 (53)		-1,3	-1,3		
OCDE	66,1 (65.7)	49,0 (48.2)	65,9 (65.4)	50,4 (49.6)		-1,5	-1,4		

Fuente: OCDE, (2022): "Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators"

En el cuadro que acabamos de mostrar, no se puede pasar por alto la alta tasa de sustitución presentada por España e Italia. Una consecuencia directa de la atención prestada en los dos sistemas a la adecuación del rendimiento, en comparación con lo que sucede, por ejemplo, en los países anglosajones.

Al leer estos índices de tasa de reemplazo, se debe observar un efecto muy significativo con respecto a los dos países cubiertos por este estudio. En el caso de España, con el artículo 57 de la LGSS donde están reguladas las limitaciones de la cuantía inicial de las pensiones, se establece que *“el importe inicial de las pensiones contributivas de la Seguridad Social por cada beneficiario no podrá superar la cuantía íntegra mensual que establezca anualmente la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado”*. Con la publicación de la última ley de presupuesto, esta es de 3.059 euros mensuales (39.469 euros anuales) en 2023.

Es importante subrayar que este límite máximo no existe en Italia. Esta consideración no altera en ningún caso la validez del índice, ya que la limitación del importe de la prestación no tiene efecto desde el punto de vista del análisis dinámico (este límite sigue presente en la legislación española), pero puede tener consecuencias en la comparación entre ambos países. En el capítulo 1 se han hecho otras consideraciones, donde se explica la tasa de reemplazo.

Con referencia siempre al tema de la tasa bruta de sustitución, se puede apreciar la siguiente tabla, donde la tasa se calcula según diferentes clases de ingresos.

Se verá que en algunas situaciones (como España e Italia, pero también Alemania) esta tasa no cambia (72,3 para España y 79,5 para Italia), mientras que en otras varía apreciablemente y no en estrecha relación con las clases de renta (por ejemplo, en Bélgica y Grecia varía en las tres clases de ingresos, en Francia sólo las variaciones más altas varían, en los Países Bajos sólo varía el más bajo).

Tabla n. 59: TASA BRUTA DE REEMPLAZO POR NIVELES DE RENTA EN NACIONES OCDE

Nación	Renta individual en promedio, mujer entre paréntesis (solo si diferentes)							
	Edad de jubilación	0,5 veces la renta en promedio		renta en promedio		1,5 veces la renta en promedio		
Australia	67	64,9	(62.1)	30,9	(28.1)	30,9	(28.1)	
Austria	65	76,5		76,5		76,5		
Bélgica	67	57,3		46,8		33,7		
Canadá	65	50,9		39,0		29,8		
Chile	65	36,2	(34.6)	31,2	(28.8)	31,2	(28.8)	
República Checa	65	75,0		45,9		36,2		
Dinamarca	74	113,8		74,4		64,0		
Estonia	71	61,4		47,1		42,3		
Finlandia	68	56,5		56,5		56,5		
Francia	66	60,2		60,1		54,0		
Alemania	67	38,7		38,7		38,7		
Grecia	62	63,1		49,9		45,5		
Hungría	65	(62)	56,1	(52.2)	56,1	(52.2)	56,1	(52.2)
Islandia	67	75,3		66,1		65,1		
Irlanda	68	54,1		27,0		18,0		
Israel	67	(62)	77,4	(66.7)	50,1	(41.8)	33,4	(27.9)
Italia	71	79,5		79,5		79,5		
Japón	65	42,5		32,0		28,5		
Corea	65	55,6		37,3		27,0		
Letonia	65	44,6		44,6		44,6		
Lituania	65	36,8		23,6		19,2		
Luxemburgo	62	91,5		78,8		74,5		
México	65	35,1		25,7	(24)	24,6	(23)	
Países Bajos	71	73,5		70,9		70,1		
Nueva Zelanda	65	79,3		39,7		26,4		
Noruega	67	50,4		45,4		36,3		
Polonia	65	(60)	29,4	(29.8)	29,4	(22.5)	29,4	(22.5)
Portugal	68	75,8		74,4		73,1		
República Eslovaca	64	59,5		49,6		47,0		
Eslovenia	62	47,8	(50)	38,8	(40.7)	36,0	(37.9)	
España	65	72,3		72,3		72,3		
Suecia	65	54,1		54,1		65,3		
Suiza	65	(64)	53,0	(51.8)	42,4	(41.3)	29,2	(28.5)
Turquía	62	(60)	67,4	(64.3)	67,4	(64.3)	67,4	(64.3)
Reino Unido	68	43,5		21,7		14,5		
Estados Unidos	67	50,1		39,4		33,1		
EU28	66,3	(65.9)	60,3	(60.2)	52,0	(51.7)	48,8	(48.5)
OECD	66,1	(65.7)	60,0	(59.4)	49,0	(48.2)	44,7	(44)

Fuente: OCDE, (2022): "Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators".

El siguiente cuadro repite el patrón del anterior, pero considera la tasa neta de sustitución, es decir, la relación entre el primer tramo de pensión neta y el último salario neto antes de la jubilación, sin incluir impuestos.

Tabla n. 60: TASA NETA DE REEMPLAZO POR NIVELES DE RENTA EN NACIONES OCDE

Nación	Renta individual en promedio, mujer entre paréntesis (solo si diferentes)							
	Edad de jubilación	0,5 veces la renta en promedio		renta en promedio		1,5 veces la renta en promedio		
Australia	67	75,5	(72.2)	41,0	(37.3)	43,8	(39.8)	
Austria	65	89,7		89,9		89,6		
Bélgica	67	70,7		66,2		48,3		
Canadá	65	58,3		50,7		39,7		
Chile	65	44,6	(42.6)	37,3	(34.4)	37,9	(34.9)	
República Checa	65	91,6		60,3		47,9		
Dinamarca	74	104,5		70,9		63,3		
Estonia	71	65,6		53,1		49,0		
Finlandia	68	65,1		64,2		64,9		
Francia	66	71,4		73,6		69,0		
Alemania	67	56,1		51,9		51,4		
Grecia	62	57,6		51,1		50,3		
Hungría	65	(62)	84,3	(78.4)	84,3	(78.4)	84,3	(78.4)
Islandia	67	80,5		69,8		69,8		
Irlanda	68	60,5		35,9		26,7		
Israel	67	(62)	81,1	(69.2)	57,8	(49)	42,4	(35.9)
Italia	71	92,0		91,8		94,4		
Japón	65	45,9		36,8		33,3		
Corea	65	60,8		43,4		32,6		
Letonia	65	55,2		54,3		52,2		
Lituania	65	48,4		31,0		25,3		
Luxemburgo	62	99,0		90,1		85,9		
México	65	35,6		28,6	(26.7)	28,6	(26.7)	
Países Bajos	71	78,0		80,2		78,5		
Nueva Zelanda	65	79,8		42,8		30,3		
Noruega	67	57,0		51,6		43,0		
Polonia	65	(60)	35,9	(36.3)	35,1	(27.3)	34,7	(26.8)
Portugal	68	88,0		89,6		89,0		
República Eslovaca	64	71,7		65,1		63,3		
Eslovenia	62	62,8	(65.8)	57,5	(60)	53,7	(53.5)	
España	65	78,6		83,4		82,8		
Suecia	65	60,7		53,4		68,9		
Suiza	65	(64)	54,3	(52.8)	44,3	(43)	31,7	(30.8)
Turquía	62	(60)	86,2	(82.3)	93,8	(89.6)	98,7	(94.2)
Reino Unido	68	51,0		28,4		20,2		
Estados Unidos	67	61,2		49,4		42,7		
EU28	66,3	(65.9)	69,8	(69.7)	63,5	(63)	60,4	(59.9)
OECD	66,1	(65.7)	68,3	(67.6)	58,6	(57.6)	54,7	(53.7)

Como se puede observar, el valor del índice neto siempre es superior al bruto, ya que los impuestos normalmente tienen menos efecto en las prestaciones de pensiones que en los salarios.

Vale la pena señalar que, en un solo caso, la prestación de pensión es estructuralmente más alta que el salario, es decir, para Dinamarca, en el caso de un trabajador de bajos ingresos.

Las tasas de sustitución proporcionan una indicación de la promesa de pensión en relación con los ingresos individuales, pero no son medidas completas de pago acumulado de la pensión; sólo examinan el nivel de prestaciones en relación con las ganancias individuales en el momento de la jubilación.

La tabla recién mostrada expone otras informaciones a la que es útil echar un vistazo.

Como se explica en el capítulo 1, este indicador proporciona información importante sobre el mantenimiento de los ingresos en el momento de la jubilación. Cabe señalar, sin embargo, que, al tratarse de una fracción (expresada en porcentaje), ésta está influenciada tanto por el numerador (nivel inicial de pensión) como por el denominador (últimos ingresos del trabajo antes de la jubilación). Por lo tanto, es evidente que en el caso de países que tienen un valor bajo esto puede significar dos escenarios muy diferentes:

Un primer caso, que podríamos suponer que es muy similar a lo que sucede en Alemania, una tasa baja significa que el ingreso promedio es generalmente superior a la media, y en particular más alto de lo que se considera un ingreso digno. En este caso, de hecho, dado que las prestaciones tienen un fuerte vínculo con este ingreso digno, estas se mantienen en niveles significativamente más bajos que los últimos ingresos recibidos antes de la jubilación. En estas situaciones, entonces, una renta

disponible más alta generalmente corresponde a un alto recurso a formas complementarias de prestación de pensión, tanto colectivas (segundo pilar) como individuales (tercer pilar) que aumentan significativamente los ingresos después de la jubilación. Las tablas presentadas no destacan estos componentes adicionales.

Un segundo caso, que podríamos suponer similar al caso de Grecia, el bajo valor del índice de reemplazo (cabe señalar que este índice está prácticamente en línea con el valor de Alemania para Grecia) está relacionado principalmente con el numerador (nivel de la primera prestación de pensión después de la jubilación), ya que los ingresos laborales en Grecia son considerablemente más bajos que en Alemania.

Como se puede ver en este claro ejemplo, una tasa de reemplazo puede corresponder a diferentes situaciones que deben estudiarse por separado. Una de las formas de superar este problema sería calcular un índice de sustitución que incluya prestaciones suplementarias e individuales. Las estadísticas de la OCDE no ponen de relieve este problema.

En el siguiente párrafo se muestra, en cambio, que las estadísticas de la OCDE destacan la totalidad del beneficio, que define como "riqueza promedio".

Peo eso, además se tiene en cuenta la esperanza de vida, la edad normal de jubilación y la indexación de las prestaciones de pensión. Estos índices considerados en su conjunto, determinan cuánto tiempo se paga la pensión y cómo evoluciona su valor con el tiempo.

La riqueza neta de las pensiones, una medida del stock de flujos futuros (en valor actual) de las prestaciones de pensiones, tiene en cuenta estos factores. Puede considerarse como las prestaciones netas totales que se recibirán en promedio en los regímenes obligatorios como ingresos de jubilación.

Un ejemplo puede ser útil para aclarar la unidad de medida por la que se expresa este valor: en el caso de España, hombre, nivel 0.5 AW (bajo ingreso) valor detectado 15.6.

Esto significa que el patrimonio de la pensión que se pagará en total (debe considerarse un valor actual) durante todo el período de jubilación será 15,6 veces los ingresos que la misma persona recibió inmediatamente antes de retirarse.

Es fácil ver que en general los valores son ligeramente más altos para los bajos ingresos y para las mujeres. Sin embargo, hay características especiales: por ejemplo, en España e Italia el mayor rango de ingresos tiene una tasa de sustitución más alta, aunque menos en Italia que en España; y esto sucede tanto en los sexos masculinos como femeninos. Este último se relaciona sin duda con la vida útil de la mujer (más larga en promedio) que, tanto en España como en Italia, claramente no se ve compensada por medidas correctoras.

Tabla n. 61: RIQUEZA NETA DE LAS PENSIONES POR NIVELES DE RENTA Y SEXO EN NACIONES OCDE

Nación	Hombres			Mujeres		
	0,5 veces la renta en promedio	renta en promedio	1,5 veces la renta en promedio	0,5 veces la renta en promedio	renta en promedio	1,5 veces la renta en promedio
Australia	13,6	7,4	7,9	14,4	7,4	7,9
Austria	16,6	16,7	16,6	18,1	18,2	18,1
Bélgica	12,4	11,6	8,5	13,6	12,8	9,3
Canadá	10,9	9,5	7,4	11,9	10,3	8,1
Chile	8,2	6,9	7,0	8,5	6,9	7,0
República Checa	17,2	11,4	9,0	18,8	12,4	9,8
Dinamarca	14,4	9,6	8,5	15,8	10,5	9,3
Estonia	9,3	7,5	6,9	10,6	8,6	7,9
Finlandia	11,3	11,1	11,3	12,8	12,6	12,7
Francia	13,0	13,5	12,6	14,9	15,3	14,4
Alemania	11,2	10,4	10,3	12,4	11,5	11,4
Grecia	11,7	10,4	10,2	12,8	11,4	11,2
Hungría	14,0	14,0	14,0	14,4	14,4	14,4
Islandia	14,7	12,5	12,5	15,8	13,4	13,4
Irlanda	11,9	7,0	5,2	12,9	7,6	5,7
Israel	14,6	10,4	7,6	15,2	10,8	7,9
Italia	14,4	14,4	14,8	16,3	16,3	16,8
Japón	8,8	7,0	6,4	10,3	8,3	7,5
Corea	11,3	8,1	6,1	13,3	9,5	7,1
Letonia	8,5	8,3	8,0	9,8	9,6	9,2
Lituania	7,9	5,1	4,1	9,2	5,9	4,8
Luxemburgo	23,5	21,4	20,4	25,8	23,5	22,4
México	5,9	4,8	4,8	6,3	4,8	4,8
Países Bajos	13,5	13,9	13,6	14,7	15,2	14,8
Nueva Zelanda	17,5	9,4	6,6	18,8	10,1	7,1
Noruega	10,9	9,8	8,1	11,9	10,7	8,9
Polonia	6,1	6,0	5,9	8,0	6,0	5,9
Portugal	13,9	14,1	14,0	15,7	16,0	15,9
República Eslovaca	12,3	11,2	10,8	13,6	12,4	12,0
Eslovenia	14,4	13,2	12,3	17,0	15,5	13,8
España	15,6	16,6	16,5	18,1	19,2	19,1
Suecia	10,8	9,5	12,4	11,6	10,2	13,3
Suiza	11,0	8,9	6,3	12,0	9,7	7,0
Turquía	16,6	18,1	19,0	18,2	19,8	20,8
Reino Unido	9,7	5,4	3,8	10,8	6,0	4,3
Estados Unidos	10,4	8,4	7,2	11,0	8,9	7,6
EU28	12,5	11,3	10,7	13,9	12,5	11,8
OECD	12,4	10,6	9,9	13,8	11,7	10,9

Fuente: OCDE, (2022): "Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators".

Como puede observarse, tanto España como Italia se encuentran en los niveles más altos de este índice. Este efecto está relacionado no solo con el hecho de que las dos naciones tienen niveles bastante altos de tasa neta de reemplazo, sino también con la alta longevidad de los pensionistas, quienes, por lo tanto, reciben su pensión por un número promedio alto de años, y que estos beneficios se revalorizan suficientemente año tras año.

V. ÍNDICES TRADICIONALES: EL ÍNDICE GINI

El índice Gini⁵²⁹ se utiliza universalmente por su extrema simplicidad para describir las disparidades de ingresos en un colectivo. Básicamente, se trata de una medida que, en su sentido relativo, asume valor 1 cuando todos los ingresos están en manos de un solo titular, a saber, el máximo de la disparidad, y valor 0 cero cuando los ingresos se comparten por igual entre todos los individuos, a saber, en que no hay diferencias significativas entre la cuantía de los ingresos individuales.

Se trata de un índice en forma de un coeficiente, es decir, una relación, en el que se evalúa la diferencia entre la serie creciente de ingresos reales, en comparación con una distribución teórica donde los ingresos son una distribución equidistribuida, a saber, donde se supone que todos los elementos tengan igual distancia el uno del otro.

Por supuesto, el nivel del índice nos informa sobre la diferencia en porcentaje entre la situación observada y la situación “ideal” (siempre que la distribución equidistribuida de los ingresos se considere una situación ideal).

⁵²⁹ Corrado Gini, en 1926 fundó el Instituto Central de Estadística - más tarde el Instituto Nacional de Estadística (ISTAT) del que fue presidente hasta 1932.

El significado de este índice adquiere relevancia en la posibilidad de que esté disponible para comparar diferentes situaciones, tanto en el sentido temporal⁵³⁰ como espacial⁵³¹.

La principal ventaja del coeficiente Gini es medir la desigualdad mediante el análisis de un índice su variabilidad en el colectivo.

Curiosamente, la calidad de este índice es ampliamente reconocida en el ámbito académico, mientras que en el ámbito institucional queda relegado a una segunda posición con respecto a medidas absolutas que no dan importancia alguna a la variabilidad dentro del colectivo⁵³².

Otros indicadores de variabilidad similar al índice Gini son las diferencias interpercentílicas.

Al dividir la distribución en cien niveles iguales, llamados percentiles, también podemos observar otra información. Las diferencias interpercentílica son la relación de un percentil⁵³³ con otro, y así muestran las diferencias entre los dos niveles. La tabla muestra la relación entre el percentil 90° y el percentil 10° y, finalmente, el percentil 50° (que también es la mediana de la distribución) con el percentil 10°.

Los índices de disparidad o desigualdad se calculan de la misma manera, con percentiles calculados en relación con las clases de edad: la población de edad avanzada (ultimo percentiles de clase de edad) y toda la población.

⁵³⁰ Hay muchos estudios que utilizan el índice Gini para hacer comparaciones de tiempo. Un ejemplo IERINI V., y otros (2002). "*Sistema de pensiones y distorsiones redistributivas 2002/36*" Universidad de Insubria.

⁵³¹ También en el análisis de la distribución espacial hay muchas obras, como MASTROVITA S. (2000), "*Efectos de las transferencias sociales en la distribución de los ingresos en los países de la Unión Europea: un análisis del Grupo Europeo sobre Las Familias*".

⁵³² ¿Quizás los índices de variabilidad, destacando las disparidades de ingresos, no sean incómodos para alguien?.

⁵³³ Un percentil es uno de los elementos de una distribución ordenada creciente que divide la propia distribución en cien partes.

En resumen, los valores bajos del índice significan una mayor "equidad" de ingresos y viceversa. Los datos son los publicados por OCDE en 2021 relativos al año 2019. Los datos se han ordenado en sentido ascendente del índice para la población general. Los otros valores se informan para completitud, aunque las diferencias interpercentílicas tienen una importancia menor que el índice de GINI mientras miden las mismas características de la distribución del ingreso de un colectivo.

La primera observación es que los tres indicadores que se muestran en la tabla que sigue (que, además, se basan en hipótesis similares, aunque no son las mismas) muestran resultados bastante similares, si no en la cuantía, al menos en el verso. Se puede ver que para casi todas las naciones, el índice de concentración de Gini y los otros dos son siempre más bajos para la población de edad avanzada que para el resto. Esto demuestra el efecto "redistributivo" que logran los sistemas de pensiones.

La tabla siguiente muestra los tres indicadores de desigualdad: el índice Gini y dos diferencias entre percentiles (datos de 2019).

Tabla n. 62: MEDIDAS DE CONCENTRACION: EL ÍNDICE GINI Y DIFERENCIAS ENTRE PERCENTILES EN NACIONES OECD.

	Gini		P90-P10 ratio		P50-P10 ratio	
	Mayores de 65 años	Población total	Mayores de 65 años	Población total	Mayores de 65 años	Población total
República Eslovaca	0,205	0,236	2,5	3,0	1,5	1,8
República Checa	0,201	0,249	2,4	3,0	1,5	1,8
Eslovenia	0,251	0,249	3,1	3,1	1,7	1,8
Islandia	0,275	0,250	2,6	2,8	1,5	1,7
Bélgica	0,237	0,258	2,6	3,2	1,5	1,9
Noruega	0,226	0,262	2,6	3,1	1,6	1,9
Dinamarca	0,237	0,264	2,3	3,0	1,3	1,8
Finlandia	0,240	0,269	2,7	3,1	1,6	1,8
Austria	0,271	0,280	3,4	3,5	1,9	2,0
Suecia	0,295	0,280	3,1	3,4	1,6	2,0
Polonia	0,263	0,281	3,2	3,6	1,9	2,0
Países Bajos	0,235	0,285	2,4	3,4	1,4	1,9
Hungría	0,255	0,289	2,8	3,4	1,6	1,9
Alemania	0,269	0,289	3,1	3,6	1,7	2,0
Francia	0,275	0,292	3,0	3,5	1,7	1,9
Irlanda	0,281	0,292	3,1	3,5	1,6	1,9
Suiza	0,306	0,299	3,9	3,7	2,0	1,9
Canadá	0,292	0,301	3,4	4,0	1,8	2,1
Estonia	0,297	0,305	3,4	4,7	1,5	2,4
Grecia	0,265	0,306	3,2	4,1	1,8	2,2
Portugal	0,336	0,317	4,2	4,1	1,8	2,0
Luxemburgo	0,272	0,318	3,4	4,1	1,9	2,1
OECD	0,309	0,318	4,0	4,4	1,9	2,2
Australia	0,346	0,325	3,5	4,3	1,5	2,2
Italia	0,315	0,330	4,0	4,6	2,0	2,4
España	0,300	0,330	3,7	4,8	1,9	2,4
Japón	0,339	0,334	4,8	5,2	2,4	2,6
Corea	0,406	0,345	6,5	5,5	2,5	2,7
Israel	0,382	0,348	6,0	5,3	2,6	2,6
Nueva Zelanda	0,354	0,349	3,8	4,3	1,6	2,1
Letonia	0,362	0,351	4,5	5,3	1,7	2,6
Lituania	0,322	0,361	3,7	5,4	1,8	2,4
Reino Unido	0,331	0,366	3,8	4,5	1,9	2,2
Estados Unidos	0,411	0,390	6,9	6,2	2,7	2,7
Turquía	0,369	0,397	4,6	5,4	2,1	2,3
Mexico	0,473	0,418	9,8	6,4	3,2	2,5
Chile	0,441	0,460	6,6	7,2	2,5	2,5

Fuente: OCDE, (2022): "*Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*".

Cabe señalar que hay fuertes diferencias entre las naciones, tanto en lo que respecta a los ancianos como a la población en general. Las naciones de Europa tienen generalmente una mejor distribución en un sentido de equidad (índice Gini inferior), la mayoría de los cuales están por debajo del promedio OCDE mientras que España e Italia se encuentran entre los países con mayor índice (0.300 - 0.330 para España, 0.315 - 0.330 Italia) por encima de la media de los países de la OCDE (en el caso de España el valor para la población mayor de 65 años está por debajo de esta media).

Es interesante observar que las dos naciones tienen un índice GINI idéntico (0,330) para la población general, mientras que España tiene un índice más alto en el caso de los pensionistas. Esto significa que la distribución de la renta entre los españoles mayores de 65 años es menos "justa". Esto contrasta con el hecho de que, como ya se ha mencionado, España tiene un límite máximo en la prestación de pensión, pero evidentemente la estructura de otros ingresos provoca esta situación.

En el curso de este trabajo quisimos llevar a cabo una encuesta retroactiva para el índice GINI en el caso de España e Italia. Los datos que se muestran en la tabla se refieren a 2019. El mismo índice se analizó para los dos países en 2016 con los siguientes resultados:

0.300 - 0.341 para España, 0.307 - 0.328 para Italia, donde los dos valores son el primero relativo a la población mayor de 65 años y el segundo relativo a la población general (datos de 2016).

Como puede observarse, en el trienio 2016 - 2019 en cuanto a la población general se produjo una mejora de la equidistribución en España (donde pasó de 0,341 a 0,330) y un empeoramiento en Italia (de 0,328 a 0,330) mientras que en lo que respecta a la población mayor de 65 años la situación española se mantuvo sin cambios

(siempre 0,300) mientras que la de la población correspondiente en Italia ha mejorado (de 0,315 a 0,307). Hay que decir que el hecho de considerar solo un período de tres años hace que estos cambios sean bastante significativos.

En relación con este índice, es importante hacer más consideraciones.

El índice que acabamos de ver, como se mencionó, mide la disparidad en la distribución del ingreso dentro del colectivo, dando una medida de esta variabilidad. Hay que decir, sin embargo, que las comparaciones espaciales están sujetas a distorsiones debido al hecho de que hay muchas condiciones que afectan la distribución del ingreso, una de las cuales es, sin duda, el sistema de pensiones. Sin embargo, hay muchas otras condiciones que afectan a esta distribución: entre ellas las de naturaleza histórica y el tipo de sistema económico.

Por otro lado, este índice adquiere un valor considerable cuando es necesario evaluar, para un mismo sistema, las variaciones temporales, debidas o no a una reforma de las pensiones. En este segundo caso hay una lectura dinámica de la distribución del ingreso, y este es el caso cuando el análisis del índice cobra mayor importancia. El efecto redistributivo logrado por una reforma a favor de las clases jubiladas (que pierden sus ingresos del trabajo y "adquieren" el apoyo de la comunidad) es a menudo un indicador importante de los resultados obtenidos, y el índice de Gini es muy efectivo en este sentido.

VI. ESTADÍSTICAS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

La Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁵³⁴ tiene un organismo específico (OIT)⁵³⁵ que se ocupa de todas las atribuciones de las Naciones Unidas en relación con el trabajo y todas las cuestiones relacionadas.

La OIT elabora periódicamente documentos y estadísticas a través de la plataforma ILOSTAT⁵³⁶.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en inglés: *Sustainable Development Goals*, SDG) son un conjunto de 17 objetivos de las Naciones Unidas como estrategia “para lograr un futuro mejor y más sostenible para todos”. También se les conoce como Agenda 2030, del nombre del documento que lleva el título “Transformando nuestro mundo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que reconoce el estrecho vínculo entre el bienestar humano, la salud de los sistemas naturales y la presencia de desafíos comunes para todos los países⁵³⁷

Dado que los objetivos están muy interrelacionados, las cuestiones relativas al problema de las pensiones están vinculadas a varios de los objetivos (los relacionados con la pobreza, el bienestar, el trabajo, la igualdad de género y otros).

En sus análisis, la OIT se ocupa principalmente de las políticas de jubilación y bienestar en 192 naciones, y de la ampliación de la cobertura jurídica y efectiva en los

⁵³⁴ La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es una organización intergubernamental mundial. Sus principales objetivos incluyen el mantenimiento de la paz y la seguridad mundiales, el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones, la búsqueda de la cooperación internacional y la armonización de las diversas acciones llevadas a cabo a estos efectos por sus miembros.

⁵³⁵ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un organismo especializado de las Naciones Unidas que se ocupa de la promoción de la justicia social y de los derechos humanos reconocidos internacionalmente, con especial referencia a los relacionados con el trabajo en todos sus aspectos

⁵³⁶ <https://ilostat.ilo.org/>

⁵³⁷ ONU (2015), Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf (recuperado 22.12.2022).

países de ingresos bajos y medianos; examina también las desigualdades persistentes en el acceso a la seguridad de los ingresos en la vejez.

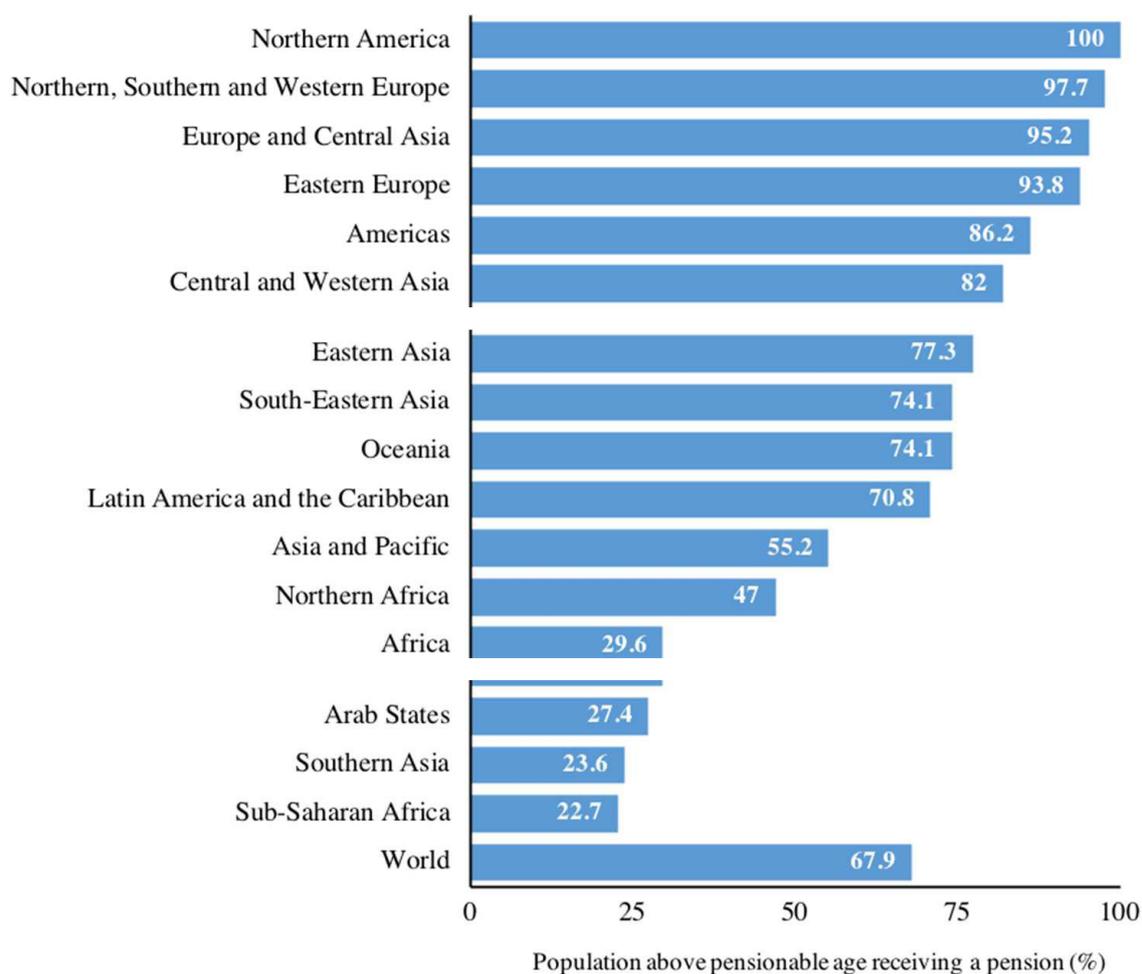
Una de las principales ventajas de esta labor de publicación, recopilación de datos y publicidad es de aprovechar de la autoridad de la organización y su gran amplitud de adhesión no tanto para normalizar las políticas, que son casi exclusivamente responsabilidad de las autoridades nacionales, sino para establecer definiciones, objetivos y normas de calidad, que luego se transponen a nivel de los responsables políticos nacionales⁵³⁸.

Por lo tanto, las publicaciones sobre los sistemas de pensiones abarcan principalmente la cobertura media de pensiones por país. En la tabla siguiente, extraída de la publicación “Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017-19”⁵³⁹, vemos un ejemplo típico de los indicadores de nivel de cobertura que la Organización trata:

⁵³⁸ El Convenio sobre la seguridad social (normas mínimas), 1952 (núm. 102), el Convenio sobre la vejez, la invalidez y las prestaciones de los sobrevivientes, 1967 (núm. 128), y su Recomendación núm. 131, y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).

⁵³⁹ El documento es disponible en la página web: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/policy-papers/WCMS_645692/lang-en/index.htm (recuperado 6.12.2022).

Gráfico n. 9: NIVELES DE PROTECCION SOCIAL PARA PERSONAS MAYORES



Fuente: OIT “Social protection for older persons: Policy trends and statistics” 2017-19.

En la misma publicación también aparecen los niveles de indexación de los beneficios proporcionados:

Tabla n. 63: NÚMERO DE PAÍSES POR TIPO DE INDEXACIÓN

Indexación a los precios	44
Indexación salarial	27
Indexación mixta (salarial/precios)	21
No especificado	24
Ad hoc	4
Ninguna información (casi siempre es “no indexation”).	57

Fuente: OIT 2014.

VII. BALANCE TÉCNICO

1. Introducción

Entre las metodologías para determinar el saldo de un fondo de pensiones durante un número suficiente de años, destaca un documento que se utiliza ampliamente en la práctica actuarial, y que es conocido como balance técnico y que desempeña un papel particular.

El término “balance técnico” implicaría el adjetivo actuarial, pero a menudo se prefiere el término “verificación técnico-actuarial”, ya que este método se utiliza a menudo en la seguridad social para “verificar” la idoneidad de las opciones políticas y de gestión subyacentes al fondo a examinar. Entre las funciones más importantes que desempeña este instrumento encontramos también, y, sobre todo, la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones que se analiza, y transpuesto al sistema público, la sostenibilidad a largo plazo de todo el sistema.

Desde 2008, como se mencionó anteriormente en este trabajo, se ha sentido la necesidad en España de una preparación regular de un presupuesto o balance técnico para la gestión de reparto⁵⁴⁰.

En Italia, en cambio, esta verificación actuarial se lleva a cabo obligatoriamente y cada tres años por el órgano de gestión (INPS), como se establece expresamente en las regulaciones contables de la misma institución.

⁵⁴⁰ BOADO M. y VIDAL C. (2008), *op. cit.*; BOADO M. C., SETTERGREN O., VIDAL-MELIÁ C. (2011): “El balance actuarial del sistema de reparto. Modelo sueco frente a modelo EE.UU: posible aplicación al caso español”, *Revista Española de Financiación y contabilidad*, n. 40 (149), pp. 97-123.

En particular, el artículo 92 del Reglamento de contabilidad del INPS aclara los aspectos básicos del balance técnico y financiero de reparto.

El Consejo de Dirección y Supervisión⁵⁴¹, salvo disposición en contrario de la ley, tiene que efectuar cada tres años la verificación técnica actuarial de la gestión establecida mediante la proyección futura de los elementos activos (cotizaciones e ingresos procedentes de activos) y pasivos (prestaciones) sobre la base de hipótesis evolutivas demográficas, económicas y financieras.

Los resultados de esta auditoría se transmiten al Ministerio de Comunicaciones y al Ministerio de Economía y Finanzas - Departamento de la RGS - Inspección General de Finanzas para los fines mencionados en el artículo 3 de la Ley 1037/1939, de 26 de julio, junto con un informe específico del Director General en el que se ilustrarán las medidas a tomar para garantizar el equilibrio de la gestión. Cuando se reconozca la urgencia de determinar el rendimiento económico y financiero de la Entidad Gestora, el Consejo de Dirección y Supervisión podrá ordenar la verificación técnica incluso antes de la expiración del período de tres años.

La finalidad del balance técnico de los planes de pensiones es evaluar si ese mismo plan se encuentra en equilibrio actuarial, es decir, si en el momento de la evaluación con referencia a la duración restante (incluso hipotética en el caso de los regímenes básicos que no tienen una duración prevista), la suma del patrimonio neto incrementado por el valor medio de las contribuciones futuras es igual al valor actual medio de los gastos futuro⁵⁴².

En los fondos capitalizados (individuales o colectivos) las aportaciones se reservan para utilizarlas en el futuro para proporcionar beneficios: dado que existe

⁵⁴¹ En italiano “Comitato di indirizzo e vigilanza”.

⁵⁴² BILLIG A., MENARD J. C. (2013): “Actuarial balance sheets as a tool to assess the sustainability of social security pension systems”, *International Social Security Review*, n. 66 (2), pp. 31-52.

formación de reservas matemáticas, por lo tanto, el equilibrio actuarial se logra cuando el fondo tiene suficientes activos para cubrir las reservas en el momento de la valoración, reservas que constituyen un pasivo real para el fondo, o una deuda con los contribuyentes⁵⁴³.

En los planes de pensiones básicos, que en su mayoría se gestionan por el método de reparto en los que las cotizaciones recaudadas en el año se utilizan para pagar las cuotas de pensión que expiran en el mismo año, no hay formación de reservas ni acumulación especial de activos⁵⁴⁴.

Esto significa que la metodología del balance técnico (o verificación técnica actuarial) se convierte prácticamente en la única herramienta de evaluación posible.

2. Hipótesis y marco macroeconómico

Para obtener una estimación de estos valores medios actuales, es necesario formular una serie de hipótesis que son de fundamental importancia:

1. tasa media anual de rendimiento de los activos
2. tasa anual de variación de los precios al consumo
3. tasa anual de variación de los salarios contractuales
4. tasa técnica (o tasa de descuento)

Por supuesto, hay que tener en cuenta que hay muchas variables en juego en los sistemas de seguridad pública, y los estudios preliminares realizados ad hoc se utilizan a menudo para formular las hipótesis macroeconómicas necesarias.

También deben existir todas las posibilidades de que los miembros del fondo se desvíen de un Estado miembro a otro, es decir, de su situación de trabajadores a

⁵⁴³ CULTRERA R. (1950): *Lezioni di matematica e tecnica attuariale*, ed. Veschi.

⁵⁴⁴ COPPINI M. A., (1979): *Lezioni di tecnica delle assicurazioni sociali*, ed. Veschi.

pensionistas, de casados a viudos, a tener hijos y todas las probabilidades de eliminación por las diversas causas posibles.

Por lo que se refiere a las hipótesis macroeconómicas, es habitual que se utilicen fuentes disponibles por la propia autoridad política, como documentos de planificación económica, documentos comunitarios, etc.

Un análisis de las denominadas líneas de cotización, es decir, las tasas de variación de los salarios como consecuencia de las variaciones de precios y las renovaciones contractuales, es esencial para evaluar las cotizaciones futuras.

En cuanto a la tasa media anual de rendimiento de los activos, se puede utilizar la conocida fórmula de aproximación de Hardy, que supone la distribución equitativa de la renta en el año:

$$j = (2I) / P1 + P2 - I$$

Donde I es ingreso neto y P1 y P2 son activos al principio y al final del año.

La determinación de los datos iniciales correctos también es fundamental. Esta característica se obtiene siempre que sea posible, a partir del uso como datos iniciales de un balance contable lo más preciso posible. Como hemos visto, la aplicación de estas proyecciones para los regímenes básicos es bastante complicada y requiere un punto de partida muy sólido, incluso a nivel demográfico (en lo que respecta al colectivo de personas implicadas) y a nivel económico.

3. Estimación de la duración

Al tratar el caso de los planes de pensiones básicos, por lo general no tienen una duración porque, en general, son ilimitados⁵⁴⁵. Sin embargo, la proyección de los

⁵⁴⁵ PLAMONDON P., DROUIN A., BINET G., CHICHON N., MCGILLIVRY W., BEDARD M., PERES-MONTAS H. (2002): *Actuarial practice in social security*, ed. OIT.

cargos y contribuciones debe limitarse a un número suficiente de años, y esta “congruencia” varía según la situación y los objetivos específicos del Fondo de jubilación que se analiza.

Para tener un desarrollo razonable se considera efectivo una duración de unos noventa años, de modo que se pueda observar la progresión de una generación hasta su extinción, incluso considerando el posible núcleo superviviente.

Sin embargo, si el sistema está suficientemente maduro, puede limitarse a un período de sesenta años.

4. Utilización de las probabilidades en la proyección de las contribuciones a los fondos y de los gastos

Para determinar los cargos y salarios futuros, hay que tener en cuenta que esos constituyen una variable aleatoria a partir de la variable aleatoria del contribuyente individual, y esto se logra considerando todas sus posibles trayectorias de vida⁵⁴⁶.

Por lo tanto, se debe determinar las posibles cadenas de eventos que llevarán al individuo desde la inscripción en el fondo hasta la eliminación de su hogar sobreviviente o el plazo teórico en el que se interrumpe la evaluación. El proceso es muy complejo, porque las infinitas combinaciones determinadas por las muchas trayectorias hacen que sea extremadamente difícil determinar una variable aleatoria “suma” de las casuísticas individuales⁵⁴⁷.

Un método más viable es el uso de los llamados valores medios, muy similares a los utilizados en los seguros de vida privados. Este método, dada la complejidad de los regímenes básicos de pensiones, debido a la heterogeneidad del colectivo

⁵⁴⁶ TOMASSETTI A., (1994): *Tecnica attuariale per collettività*, ed. Kappa, Roma.

⁵⁴⁷ CLARK R. L. (2004): Liabilities, debts, revenues and expenditures: accounting for the actuarial balance of social security, *Harvard J. on legis*, pp. 41-161.

implicado, la presencia de nuevas entradas, así como la multiplicidad de causas de transición de un estado⁵⁴⁸ a otro y salida es sin embargo poco utilizado, o al menos limitado a casos de menor complejidad.

A partir de 1973 se utilizó otro método de aplicación de probabilidades, llamado⁵⁴⁹ método indirecto, o simulación estocástica o método de Monte Carlo⁵⁵⁰.

En este método, las probabilidades no se aplican directamente para determinar las trayectorias de vida de los contribuyentes individuales, sino que se utilizan como ponderación de una serie de extracciones aleatorias⁵⁵¹ con las que se estima una posible trayectoria de vida. Este conjunto de trayectorias posibles, por ende generadas aleatoriamente con extracciones ponderadas con probabilidades directas, se repiten miles de veces, hasta generar un tipo, o promedio, de trayectoria. El procedimiento debe repetirse para cada asegurado. Al fin y al cabo, se trata de realizar una serie muy amplia de simulaciones de la vida de cada asegurado.

Como puede verse fácilmente, no es posible utilizar el método de simulación estocástica sin la ayuda de un ordenador y un programa escrito específicamente para el análisis del fondo.

No es necesario para el fin del presente trabajo entrar en los méritos específicos de cómo se llevan a cabo las extracciones aleatorias⁵⁵². Sin embargo, cabe recordar que la validez de las proyecciones depende del número de replicaciones que se realicen.

⁵⁴⁸ “Estado” significa el de contribuyente, pensionista o supérstite.

⁵⁴⁹ CIPOLLA M. (1929): *Teoria dei numeri: analisi indeterminata*, ed. Hoepli.

⁵⁵⁰ Sus orígenes se remontan a mediados de la década de 1940 como parte del Proyecto Manhattan. Los formalizadores del método son ENRICO FERMI, JOHN VON NEUMANN Y STANISŁAW MARCIN ULAM.

⁵⁵¹ Estas extracciones, realizadas con métodos matemáticos, simulan extracciones aleatorias reales

⁵⁵² CUGIANI M. (1964): “Metodo Montecarlo e sequenze pseudocasuali”, *Rendiconti del seminario matematico e fisico di Milano* n. 34, pp. 99-129.

En conclusión, el estado final de un balance técnico no difiere mucho del que se elabora en el momento del presupuesto: lo que es diferente es el largo período de tiempo que se tiene en cuenta. Un presupuesto técnico equilibrado es aquel que da lugar a un equilibrio sustancial entre gastos e ingresos en los distintos años, o que muestra, en caso de déficit temporal, una recuperación dentro de un plazo razonable del déficit antes mencionado. Corresponde al responsable político evaluar y, si es necesario, intervenir si esta recuperación se considera insuficiente.

Por lo tanto, es importante aclarar que el presupuesto técnico no es una simple herramienta de evaluación. El aspecto más importante de este instrumento es, de hecho, que es la principal herramienta de trabajo en lo que respecta a, como se ha mencionado, el responsable de la toma de decisiones políticas. También es importante que este instrumento se presente con una ciclicidad suficientemente limitada. En casos específicos, de hecho es importante repetir esta operación, así como después de un número razonable de años (3 en el caso italiano) incluso después de cualquier cambio regulatorio significativo y después de cualquier cambio en el escenario socioeconómico. También en este caso será el responsable de la toma de decisiones políticas, asistido por los técnicos que llevaron a cabo la verificación, quien saque las conclusiones apropiadas y las medidas que deben tomarse en consecuencia.

CONCLUSIONES

Analizada la sostenibilidad de los regímenes de pensiones de jubilación en España e Italia, se llega a las siguientes conclusiones:

PRIMERA: En lo que respecta al objeto del estudio, se puede concluir que hay muchas pruebas de cómo el problema de la sostenibilidad económica y financiera nunca puede separarse del de la adecuación de la prestación. Todas las indicaciones relativas a las reformas de los dos sistemas, las directrices establecidas a nivel político y la legislación internacional pertinente tienden inequívocamente a esta conclusión. En opinión de este autor, aunque se haya intentado incluir en la legislación mecanismos automáticos o algorítmicos para adaptar las normas de gestión a la situación económica, se ha demostrado que la eventual mejora del equilibrio del sistema se obtiene a expensas de los niveles de prestaciones. Lo que parecía ser una visión de futuro clarivedente ha confirmado ser bastante miope: el efecto redistributivo del sistema de pensiones y la adecuación de las prestaciones siguen siendo factores centrales en la opinión pública y el consenso político.

SEGUNDA: Otra conclusión se refiere a la importancia del papel de la concertación a escala europea. Aunque la legislación sobre pensiones no esté comunitarizada, el control de los sistemas de gasto público de las distintas naciones ejercido a través del control del Pacto de Estabilidad representa un control indirecto que las estructuras europeas ejercen sobre todas las partidas de gasto a nivel nacional, incluidas las pensiones. También en este caso, en opinión de este autor, esta limitación representa más una oportunidad que una carga: el hecho de que el legislador europeo proceda tanto en términos de equilibrio presupuestario como en términos de respeto de los derechos fundamentales del ciudadano es una garantía de una línea evolutiva bastante equilibrada en ambas direcciones.

Afirmar esto significa, sin embargo, que la legislación nacional debe tener en cuenta las orientaciones comunitarias, pero también debe garantizar que se respeten sus propias peculiaridades nacionales y las diferentes características de cada mercado de trabajo de las naciones que participan en el proyecto común europeo.

TERCERA: Respecto a los factores demográficos que afectan a la sostenibilidad, se llega a las siguientes conclusiones:

1) El estudio muestra claramente que muchos de los procesos evolutivos de la sociedad europea y las naciones del Occidente más avanzado son en gran medida irreversibles. El envejecimiento de la población es uno de ellos. De hecho, es evidente que las dinámicas resultantes de esta evolución conducen a desequilibrios que deben llenarse con políticas que tengan en cuenta esta irreversibilidad;

2) Las dinámicas sociales impiden, en la situación actual, y en opinión del autor, volver a modelos de alta tasa de natalidad y menos aún, a un aumento, aunque completamente no deseado, de la mortalidad;

3) Por otro lado, es mucho más adecuado, aunque esto no sea fácil, el camino de una reinterpretación radical del ciclo vital del individuo, adaptando los momentos destacados de la vida del individuo a lo que son las nuevas dinámicas de la vida. Un ejemplo de esta relectura es la interpretación del concepto de vejez, que no puede vincularse solo a datos anagráficos, sino que involucra la evaluación de las capacidades residuales del anciano;

4) No es secundario tampoco el hecho de que la medición de este fenómeno está vinculada a algoritmos simples como es el caso de la esperanza de vida. De hecho, se ha discutido ampliamente, en este trabajo, cuán limitante es interpretar un fenómeno tan complejo a través de un mero índice demográfico.

CUARTA: En cuanto a los factores relacionados con el mundo del trabajo en opinión del autor, el presente estudio muestra que esta relectura, necesaria desde el punto de vista demográfico y del ciclo de vida, es esencial en lo que respecta a las relaciones laborales. Además de la influencia indirecta pero sustancial en los aspectos demográficos, las relaciones laborales influyen en gran medida en las opciones de vida del ciudadano que trabaja, como en el caso, por ejemplo, de tener hijos; estas afectan en gran medida a la renta disponible de las familias, una variable que de manera importante puede ayudar a que el sistema de pensiones sea más estable gracias a la mayor contribución y la mitigación del estado de necesidad del pensionista medio.

Con respecto al aumento de los ingresos, está claro que el aumento de la proporción de empleo juvenil, al que contribuyen tanto las políticas nacionales como las europeas, es una de las piedras angulares para resolver el problema. Se concluye, a partir de la evidencia que surgió en el trabajo, que el alargamiento de la vida laboral es difícil de perseguir cuando la entrada en el mundo del trabajo se produce en los niveles encontrados en España e Italia. Esta evidencia se alcanza teniendo en cuenta que, si bien existe una cierta homogeneidad en la edad de salida del trabajo entre todos los principales sistemas de pensiones, aquellos con altas tasas de sostenibilidad se encuentran entre aquellos con un mayor nivel de empleo juvenil, o un menor porcentaje de jóvenes NEET.

QUINTA: El llamado envejecimiento activo se considera el único enfoque que permite, además del mayor empleo de los jóvenes, lograr un alargamiento suficiente del tiempo de trabajo, y por lo tanto de la contribución, del individuo.

En la opinión de quien escribe parece fundamental que el trabajo, como lo confirman muchos estudios sociológicos, se indique principalmente como una necesidad, pero de manera importante también como una fuente de satisfacción y reconocimiento social. Este reconocimiento se correlaciona con la posibilidad de transmitir los conocimientos adquiridos en una vida laboral a las generaciones más

jóvenes. Por lo tanto, el autor opina que, en lugar de mecanismos forzados para alargar la vida laboral, sería más apropiado aprovechar esta necesidad social y psicológica particular que conduciría a trabajadores mayores que estén más motivados y más fácilmente dispuestos a continuar su trabajo. También está claro que este instrumento, si bien puede ser una herramienta de formación para las nuevas generaciones, hace que sea más barato y más fácil transferir habilidades de una generación a otra.

SEXTA: La elección hecha al inicio de este trabajo fue presentar el problema de la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de protección de pensiones de España e Italia, y fue posible ver que los dos países, a pesar de tener dos sistemas comparables en muchos puntos, al menos desde el punto de vista del enfoque general, aunque partiendo de sistemas esencialmente similares en el aparato regulador, han abordado de una manera fundamentalmente diferente el problema de la disminución de la sostenibilidad en perspectiva con respecto a las opciones estratégicas generales; pero posteriormente, en las fases de emergencia que siguieron a los periodos de reforma, donde se necesitaban respuestas oportunas a las crisis que siguieron, tuvieron que intervenir con criterios diferentes a los previamente elegidos para los objetivos estratégicos a largo plazo.

En cuanto a España, la primera prueba de estrés fuerte del siglo XXI fue la de la crisis en los años comprendidos entre 2008 y 2014. Hemos visto que la primera respuesta del legislador se calibró sobre una intervención de carácter estrictamente paramétrico, donde el aspecto fundamental era la reducción del periodo de percepción de la pensión, con un aumento gradual de las edades necesarias para obtener la pensión.

Posteriormente, el mismo legislador ha introducido en una primera fase mecanismos algorítmicos como el denominado “factor de sostenibilidad”, o una herramienta estadístico-demográfica que afecta a la base reguladora, al proporcionalizar su importe al periodo que se estima que es el de percepción de la

prestación, en esencia, su vida residual en el momento de la jubilación. La acción de este instrumento se llevaba a cabo en el momento del desembolso de las nuevas pensiones, por lo que no actuaba sobre las pensiones vigentes.

Por las mismas razones, el legislador español desarrolló un criterio diferente para la revalorización de las prestaciones de pensión existentes⁵⁵³, para vincular este derecho también al cálculo de la tasas de variación de los ingresos y del número de pensiones contributivas del sistema de seguridad; del efecto sustitución (variación interanual de la pensión media del sistema en un año en ausencia de revalorización) y finalmente de los ingresos y los gastos totales del sistema de la Seguridad Social, a pesar de que en la literatura se evaluó la posibilidad de implantar un sistema nocional en España.

SÉPTIMA: Del estudio de los instrumentos aplicados o estudiados para la sostenibilidad del sistema de pensiones español se pueden deducir las siguientes conclusiones:

1) Aunque hoy ha terminado su ciclo con un agotamiento casi completo, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social española ha demostrado lo importante que es acumular reservas de carácter financiero y no técnico (estas últimas no son posibles en un régimen de reparto) bien cuando un fondo, por razones de nivel de vencimiento, se encuentra en una situación de superavit, bien a través de herramientas extraordinarias. La posibilidad de recurrir a esta reserva, establecida en España gracias a las importantes aportaciones realizadas de los años 2000 a 2010, ha determinado un elemento de estabilidad muy importante en los años siguientes. Está claro que este es un mecanismo

⁵⁵³ A pesar de que en la literatura se evaluó la posibilidad de implantar un sistema nocional en España: en este sentido *vid.* JIMÉNEZ, J.M., DEVESA, E. (2018): “Análisis de la implantación de un Sistema de Cuentas Nocionales en España”, *Revista Actuarios*. Editor: Instituto de Actuarios Españoles, n. 42, pp. 55-56.

impensable de implementar excepto con instrumentos extraordinarios como una contribución adicional: la situación de superávit de los años 2000 - 2010 en España parece de hecho difícil de repetir sin el uso de estos instrumentos extraordinarios.

Todo esto significa que esta perspectiva puede ser una pauta a seguir en caso de una nueva gestión, como sucedió en Italia con los parasubordinados o gestión separada: esta tuvo al principio un fuerte superávit debido a la casi ausencia de pensionistas en esta gestión, pero el superávit no se reservó sino que fluyó hacia el presupuesto general.

2) Con respecto a los mecanismos de equidad, como por ejemplo el factor de sostenibilidad, a la luz de lo descrito en el trabajo, se puede concluir que estas herramientas pueden tener una razón importante para ser introducidas, pero que han mostrado una debilidad fundamental: la de ser interpretadas sustancialmente como una herramienta para limitar los beneficios de pensión enmascarada con un algoritmo matemático.

3) Estos mecanismos tienen el fuerte hándicap de condicionar una de las intervenciones más importantes del estado de bienestar a parámetros demográficos cuya percepción en la comunidad sigue siendo limitada.

4) Como se mencionó anteriormente, se puede concluir que estos mecanismos no pueden estar ligados a meras herramientas algorítmicas demográficas, difíciles de percibir por la comunidad.

5) Y si esto es cierto para las nuevas pensiones en liquidación, lo es aún más para la revalorización de las pensiones existentes. Si de hecho la percepción de un índice a aplicar a las nuevas pensiones parece tan problemática, más aún lo es la aplicación de un índice que limitaría las revalorizaciones de todas las pensiones existentes.

OCTAVA: En cuanto a la aplicación de los nuevos instrumentos, en la revalorización de las pensiones existentes, que constituye, no solo en España, un momento fundamental desde el punto de vista político, ya que afecta a la renta disponible de toda la población jubilada, se ha producido, por las mismas razones explicadas para el factor de sostenibilidad, la misma dificultad de aplicación.

Estas conclusiones se ven confirmadas por lo que parece ser la política emprendida en materia de sostenibilidad por el sistema regulatorio español: con el MEI hemos vuelto a métodos más tradicionales, como la aportación contractual del Fondo de Reserva que muestra cómo una comunidad acepta un sacrificio que se entiende más fácilmente que someterse a un mecanismo difícil de entender.

Esto no sólo tiene la ventaja de la simplicidad: se devuelve también a la dinámica contractual y política su papel central en tema de la aplicación o no de medidas para salvaguardar el sistema.

NOVENA: En lo que respecta a Italia, ya se había mostrado, desde principios de los años 90, graves problemas de sostenibilidad. Como hemos visto en el breve resumen de la historia del sistema italiano, desde aquellos años se tuvo que recurrir a métodos draconianos, como el bloqueo de nuevas pensiones decidido por el gobierno de Amato en el 1992.

Por lo tanto, desde la última década del siglo pasado, la necesidad de afectar la sostenibilidad a largo plazo se sintió al introducir el sistema NDC para las pensiones futuras. Pero incluso en este caso, como en el caso de la reforma paramétrica española, aunque afectara al método de cálculo de la pensión, se implementó una medida que haría sentir sus efectos solo muchas décadas después.

De modo que, como ocurrió en España, fue necesario afectar al sistema con nuevas medidas, respondiendo a principios distintos a los que habían llevado a la reforma, por así decirlo estratégica, pero que tuvieron efectos a corto plazo: como

hemos visto, las reformas de los años siguientes a los dos mil tenían el objetivo de afectar al gasto previsional a corto plazo. De hecho, todas las medidas adoptadas a partir de entonces, con la excepción de la extensión del sistema NDC a las pensiones vigentes después de 2012, fueron de naturaleza paramétrica.

DÉCIMA: El sistema italiano sólo tiene una herramienta de sostenibilidad efectiva: el cálculo de la pensión sobre una base nocional. Este sistema ofrece, a largo plazo, una cierta garantía de estabilidad incluso a tasas crecientes de envejecimiento de la población. Sin embargo, cabe señalar que este mecanismo, a veces presentado como la solución a todos los males, no conduce, en las principales proyecciones internacionales del gasto en pensiones, a grandes beneficios en comparación con otros sistemas europeos que tienen el cálculo de la pensión tradicional.

Además, en opinión de este autor, la introducción de este modelo de cálculo se benefició del hecho de que su aplicación efectiva a todas las pensiones se aplicaría después de un gran número de años. Solo después de 18 años de la reforma, de hecho, se generarán las primeras liquidaciones con el nuevo sistema, pero solo para una pequeña parte de la pensión: el cálculo integral se determinará con el nuevo sistema solo después de unos 35 o 40 años desde la reforma, desde 2030 en el mejor de los casos. Esto, siempre en mi opinión, ha hecho que la confrontación política fuese menos dura y suavizó la percepción de los efectos de la reforma que, como se ha mencionado, no implicará las nuevas pensiones hasta muchos años después.

Ahora que se acerca la plena aplicación, y que la proporción de las pensiones con el nuevo cálculo ha aumentado considerablemente, se pone de manifiesto el principal efecto de la reforma: la reducción en términos monetarios de la prestación de jubilación y la disminución de la tasa de reemplazo.

Este efecto es menos evidente al calcular la tasa neta de sustitución (es decir, después de impuestos): en este caso, la elevada fiscalidad de los costes laborales debe

compararse con la fiscalidad de las pensiones, que ha disminuido considerablemente como consecuencia de la disminución de las prestaciones.

En este trabajo, se ha dado cuenta de las medidas que el Gobierno italiano ha puesto en marcha para remediar situaciones temporales a la espera de la plena aplicación de la reforma. Todas estas medidas fueron de naturaleza paramétrica. De su análisis se puede concluir, sin lugar a dudas, que este elevado número de reformas ha llevado a un panorama de extrema incertidumbre respecto a los requisitos para acceder a la pensión.

Esta incertidumbre, también debido a la inestabilidad política y la alternancia de diferentes actitudes con respecto al problema de las pensiones, ha llevado a dos generaciones de italianos a no tener noción de cuándo va a tener la posibilidad de acceder a la pensión sino en el último momento. Una incertidumbre que también se ve incrementada por el hecho de que cada dos años, los parámetros para calcular la cuota teórica se actualizan, lo que siempre conduce a una nueva disminución de la prestación.

También para este caso y la vinculación de estos parámetros a la esperanza de vida, se aplican las mismas conclusiones y reflexiones que para el supuesto español respecto al intento de introducir el factor de sostenibilidad.

DÉCIMO PRIMERA: Como podemos ver, los dos sistemas se han alternado en la introducción de reformas paramétricas o “algorítmicas”, con objetivos a veces estratégicos y otras veces de saldo de caja, ahora perseguidos por las instituciones europeas que requerían austeridad en el gasto público a largo plazo, ahora para el cumplimiento de los parámetros de déficit presupuestario año tras año, con gobiernos comprometidos a mantener estas restricciones alternas sin desgastar el consentimiento de los votantes.

Se diría que la falta de un proyecto unitario, o al menos la falta de coherencia de las acciones a tomar como resultado de un proyecto unitario, son una marca que distingue a los dos sistemas. Y esta falta termina dando a los dos sistemas más incertidumbre de la que realmente tienen.

Los retos del futuro son, de hecho, comunes, y los dos sistemas que se han abordado en este trabajo comparten con los sistemas de todos los países las mismas perspectivas de futuro, tanto desde el punto de vista demográfico como económico-financiero.

En la carta que Maquiavelo escribe a principios de 1500 a su amigo y colaborador Francesco Vettori, respondiendo a este último sobre un juicio sobre la obra del rey de España Fernando el Católico, el gran erudito florentino señala a su amigo cómo los grandes desafíos, como el que enfrentó Fernando en la creación de un nuevo reino, requerían grandes ideales y grandes proyectos, creando una especie de mitología del futuro que, primero, conquistaría las almas, luego crearía los reinos.

Esta espléndida carta nos la cuenta uno de los más grandes intelectuales del siglo pasado, José Ortega y Gasset, en su muy acertada intención de explicar las razones de los separatismos, en su ensayo de 1921⁵⁵⁴.

De la misma manera que el gran filósofo vio en los grandes proyectos comunes el arma fundamental de la unidad de los pueblos, aprovechando las necesidades comunes y la utilidad mutua, la consolidación del estado de bienestar es también básicamente uno de los instrumentos fundamentales para la realización de una unión completa de los pueblos europeos.

En este sentido, todos los esfuerzos que la propia Unión Europea ha realizado y sigue haciendo desde el punto de vista doctrinal y de estudio, con las repetidas

⁵⁵⁴ ORTEGA Y GASSET J. (1921): "España invertebrada", *España invertebrada y otros ensayos* Alianza Editorial.

intervenciones con libros blancos y verdes, con los objetivos decenales y los programas de cohesión, mal se combinan con las estrictas normas presupuestarias, austeridad y divisiones o sanciones y recortes, que tienen un efecto decididamente divisivo, y que de alguna manera dañan la imagen que los ciudadanos europeos tienen del proyecto de unión, dando lugar a particularismos y divisiones.

DÉCIMO SEGUNDA: Hasta la fecha se ha discutido un aspecto estratégico y prospectivo, y el esfuerzo común, libre de divisiones, se ha identificado como el elemento fundamental para lograr los objetivos de sostenibilidad. Pero, en cualquier caso, el problema contingente de la estabilidad en el corto plazo permanece.

El gasto excesivo en pensiones sigue siendo, en cualquier caso, el principal nudo a resolver. La pregunta a la que no es posible dar una respuesta completa es la siguiente: ¿por qué existen sistemas virtuosos que son capaces de dar una buena respuesta a las necesidades de la población anciana sin impactar negativamente en el presupuesto público, mientras que otros sistemas no tienen éxito en la intención, tal vez proporcionando un rendimiento adecuado, sí, pero a expensas de los equilibrios presupuestarios?

Una de las respuestas a esta pregunta ha sido implícitamente expuesta al resumir desde el punto de vista histórico, la evolución de los sistemas de España e Italia, sistemas que se encuentran entre los segundos descritos anteriormente.

En cuanto a Italia, su historia y su evolución siempre han tendido a convertirlo, como lo llamó un actuario italiano⁵⁵⁵ en el siglo pasado, en un vestido de arlequín⁵⁵⁶.

⁵⁵⁵ Este es el Prof. GIUSEPPE ORRÙ, durante muchos años presidente de la asociación de actuarios italianos.

⁵⁵⁶ Arlequín es una de las máscaras más famosas de la comedia del arte italiano. Es un servidor humilde, astuto y hablador, que tiene la característica de llevar un vestido compuesto por una serie de piezas de diferentes colores, para enfatizar su extrema pobreza y la continua necesidad de arreglar su miserable vestimenta.

Evidentemente esto es consecuencia de lo que es la historia del país, de los fuertes conflictos políticos que lo han involucrado desde la posguerra hasta nuestros días. El proceso de transición de las nuevas instituciones republicanas desde el final de la guerra ha sido un camino complicado, en el que períodos de gran crecimiento se han alternado con períodos de profunda crisis; esta inestabilidad se ha materializado en políticas alternas, ahora extremadamente generosas y expansivas, ahora austeras y restrictivas, creando un marco, tanto político en general, pero en particular con respecto al estado de bienestar, particularmente inestable, lo que necesitó muchos cambios, continuas actualizaciones y redefiniciones.

Es opinión común, en Italia, que la incertidumbre con la que los trabajadores italianos ven su futuro, desde el punto de vista de las garantías de pensiones, es quizás uno de los elementos que más afectan a la confianza de los ciudadanos, después de la falta de garantía de empleo para ellos y sus hijos.

Consideraciones similares se pueden hacer para España. Tras la reunificación de la misma a la familia de los estados de la Unión Europea, este país también ha vivido períodos de gran impulso y crecimiento hasta períodos de profunda crisis. Y España, al igual que Italia, también se ha involucrado en medidas que ahora son restrictivas y ahora expansivas. La nación ibérica también comparte con Italia estos dos grandes temas sociales: el trabajo y la jubilación.

No cabe duda de que, desde el punto de vista del estudio, los dos países considerados resultan ser verdaderos laboratorios. Si un sistema complejo como el de las pensiones tiene que hacer frente a las llamadas pruebas de resistencia para desarrollarse de manera eficiente, no cabe duda de que los dos sistemas considerados no han tenido ciertamente una deficiencia a este respecto.

DÉCIMO TERCERA: La existencia de índices capaces de monitorear un sistema de pensiones puede generar un mayor nivel de percepción, no solo entre la

opinión pública, sino sobre todo entre el propio responsable de la toma de decisiones políticas.

Entre los índices presentados en este trabajo, en opinión del autor, debe destacarse la importancia de los índices que dan una medida de la distribución del ingreso, tanto a nivel macro como microeconómico: en mi opinión el índice de Gini y la tasa de reemplazo representan, por lo tanto, las herramientas más adecuadas.

Si, de hecho, el bienestar de los pensionistas y la estabilidad del sistema son los objetivos reales de cualquier reforma, debemos, en mi opinión, partir de su eficacia, es decir, de su capacidad para llevar a cabo las tareas para las que fue diseñada, sin la cual el esfuerzo por establecer un Estado de bienestar sería en vano. Por supuesto, después de la efectividad viene la estabilidad, y esto solo se puede medir a través de un análisis más profundo del sistema en sus componentes evolutivos.

Para ello, en opinión del autor, el balance técnico o verificación técnico-actuarial es la herramienta más adecuada para conocer el estado de un sistema de pensiones, y estudiarlo en sus características evolutivas más intrínsecas.

Sólo esta herramienta, de hecho, a pesar de ser un instrumento cuya realización requiere un esfuerzo y un largo intervalo de tiempo, involucrando a un cierto número de recursos y técnicos especializados, como se mencionó en el curso de este trabajo, tiene la capacidad de proporcionar al tomador de decisiones políticas, múltiples indicaciones sobre el colectivo involucrado, sobre la dinámica evolutiva, proyectando durante un gran número de años, la gestión del fondo relacionada con la legislación vigente. Con las herramientas hoy en día disponibles, también es posible hacer más proyecciones y así evaluar diferentes escenarios de desarrollo y "proyectar" la tendencia mediante la evaluación de los posibles efectos.

En el trabajo, también se dio un amplio espacio a la herramienta de índice sintético. Sin embargo, esto último es de considerable importancia. El esfuerzo por

componer índices, en mi opinión, es un camino efectivo que puede ayudar mucho en la fase de evaluación, especialmente en lo que respecta a la evaluación de elementos y situaciones que generalmente escapan a los técnicos. Estos incluyen factores sociológicos, que son difíciles de calcular y estimar, excepto a través de indicadores especiales. La combinación de estos indicadores y los tradicionales es, por tanto, en mi opinión, la principal aportación que dan estos índices sintéticos: un esfuerzo de síntesis que puede dar lugar a importantes deducciones sobre el estado general de un sistema de pensiones.

DÉCIMO CUARTA: Por primera vez en siglos, una grave epidemia ha trastocado un panorama mundial que parecía esbozado y con un futuro sustancialmente estable, al menos para las naciones más avanzadas política y económicamente.

La crisis resultante de la propagación del COVID-19 ha marcado, de hecho, un momento de relectura de la organización de los estados modernos, especialmente para lo que concierne a los propósitos del contrato social. Cuán distantes parecen hoy lo que hace solo tres años parecían los objetivos últimos de la organización humana, todos dirigidos al crecimiento y al desarrollo económico.

Y con respecto a los sistemas de protección social y, en particular, a los sistemas de pensiones, hay que decir que la crisis, aunque solo los ha afectado de manera indirecta, en realidad ha constituido una prueba importante para definir el papel que estos sistemas desempeñan dentro de la sociedad humana.

De hecho, no cabe duda de que los sólidos sistemas de jubilación europeos, especialmente los que hacen de la adecuación de la pensión una de sus fortalezas, de las que forman parte España e Italia, han sido un elemento de extrema solidez del sistema, constituyendo un importante baluarte contra la propagación de la pobreza coincidiendo con una crisis sin precedentes.

Esto, por supuesto, ciertamente no es un elemento despreciable. De hecho, el resultado está a la vista de todos, y constituye un elemento de profunda relectura de la situación actual, donde las medidas de austeridad parecen ser solo un recuerdo, y donde la adecuación de la prestación, como se discute en el Capítulo 1, puede convertirse en el elemento central de los objetivos a largo plazo de los sistemas de pensiones.

La crisis de la pandemia también ha introducido otros elementos que tienen importantes repercusiones en el sistema económico occidental en general y, sobre todo en la principal partida de gasto de las naciones modernas, a saber, el gasto en pensiones.

Estamos hablando de elementos relacionados con el aspecto demográfico y laboral.

1) Con respecto a los aspectos demográficos, la pandemia ha cambiado, como ya se ha escrito en el texto de este trabajo, la actitud de muchos académicos y responsables políticos hacia el problema demográfico.

Volver, incluso por un período temporal, a un aumento de la mortalidad parecía casi imposible para algunos⁵⁵⁷, mientras que hemos visto dramáticamente que esto, en el caso de poblaciones pobres o sin un buen nivel de atención, puede ser completamente real; esto nos empuja no solo a releer el concepto “algorítmico” de la esperanza de vida, sino que nos muestra cómo el mantenimiento de un sistema fuerte de atención sanitaria y económica para las personas necesitadas sigue siendo el principal baluarte contra los efectos de las crisis pandémicas y la tendencia negativa de la mortalidad.

⁵⁵⁷ Se recuerda que parte de la doctrina consideraba el aumento de la esperanza de vida como un proceso permanente.

2) Desde el punto de vista del trabajo, por otro lado, la reciente crisis pandémica ha demostrado cómo es posible redefinir, a través de la introducción de nuevas técnicas de trabajo y organización del trabajo, una relación diferente entre el ciudadano y el trabajo, haciendo que el enfoque de la jubilación sea completamente diferente.

DÉCIMO QUINTA: Como hemos visto en el epígrafe dedicado al envejecimiento activo, se ha destacado cómo, además de la salud, la relación entre los roles de trabajador, ciudadano, padres y otros que desempeña un individuo dentro de la sociedad y la familia, es la base de la decisión de muchos, o quizás de la mayoría, de permanecer en el trabajo o jubilarse.

Como se ve la posibilidad de conciliar los compromisos familiares y en general los compromisos extralaborales con la actividad remunerada, no solo crea trabajadores conscientes incluso en la vejez, sino que mejora la calidad del trabajo realizado y tiende a transferir sabiduría y conocimiento a los nuevos trabajadores jóvenes.

El uso del trabajo a distancia, probado como respuesta a la emergencia sanitaria, está demostrando, por ahora de forma potencial, una herramienta muy potente para reequilibrar el sistema de trabajo, reduciendo todas aquellas actividades relacionadas con el trabajo y en definitiva completamente innecesarias con el fin de mejorar el propio trabajo (estrés del tráfico en el camino hacia o desde el trabajo, menos comodidad del lugar de trabajo en comparación con el hogar y muchos otros aspectos), sin mencionar la importancia de reconciliarse con otros intereses descritos anteriormente.

El proceso es, por supuesto, solo al principio, y hay muchos problemas que esta transformación implica o podría conllevar.

Pero es igualmente cierto que no cabe duda de que estos problemas abren una serie de posibilidades que, si bien aún no proponen respuestas definitivas, al menos

arrojan una luz positiva sobre el futuro de los sistemas de protección social, y en particular sobre los sistemas de pensiones.

DÉCIMO SEXTA: La respuesta a las pruebas de resistencia, tal como se ha esbozado, sigue siendo extremadamente importante para la definición de los nuevos principios evolutivos de los sistemas de pensiones.

Si la crisis de los años 2008 a 2013 no ha producido una relectura importante de estos objetivos, tanto por parte de los responsables de la toma de decisiones europeos como nacionales, a menudo limitados solo a rediseñar el equilibrio entre las economías nacionales, se puede decir que la crisis pandémica de 2020, y que sigue en curso, habiendo involucrado a las sociedades avanzadas de una manera extremadamente grave, está estimulando reinterpretaciones profundas de la organización pública, especialmente en lo que respecta a la sostenibilidad de los sistemas, pero esta vez no solo financiera, sino en un sentido general.

Y como se afirma reiteradamente en el presente trabajo, tanto al tratar de no pensar en la sostenibilidad financiera como el objetivo central, al no considerar la renta per cápita como única vara de medir en un sistema económico, al no considerar la eficiencia como un objetivo a alcanzar en detrimento de la eficacia de un sistema, todo ello estaba centrado, en última instancia, en la consideración de que el concepto de sostenibilidad del gasto en pensiones es sólo un aspecto, aunque importante, de un problema mucho más amplio, que es el del bienestar de la sociedad en general.

DÉCIMO SÉPTIMA: Cabe también mencionar como una de las perspectivas de mejora de los sistemas de jubilación, a saber, la relativa al progreso tecnológico. Diseñar una vestimenta de pensión y bienestar en el pensionista para que todas las actividades innecesarias puedan eliminarse en beneficio de las necesidades reales del pensionista parece ser una de las formas viables de mejorar el gasto social.

La descripción e identificación de estas necesidades, y esbozar una cobertura más eficaz del pensionista individual es un reto que sólo la ayuda de medios técnicos innovadores puede ayudar a conseguir.

Pero, lamentablemente, la identificación de las necesidades específicas del pensionista, utilizando medios técnicos, presenta en este momento demasiadas cuestiones para ser vistas como una herramienta a la mano.

La necesaria confidencialidad de los datos personales, el hecho de que un pensionista pueda ser fácilmente visto como un consumidor, el hecho de que gran parte de la nueva tecnología de la información esté en manos de empresas comerciales privadas, sugiere que los sistemas regulatorios en este campo deben establecer medidas de precaución extremadamente estrictas, incluso a costa de ralentizar el proceso.

DÉCIMO OCTAVA: Debemos también mencionar las perspectivas de los sistemas públicos de jubilación como resultado de la migración. A menudo este fenómeno se considera como una posibilidad significativa que las sociedades occidentales avanzadas tienen para reequilibrar todos aquellos sistemas que están involucrados en el fenómeno del envejecimiento de la población: la población inmigrante, de hecho, tiende a rejuvenecer, las sociedades objetivo, pero con un efecto que se juzga, como se ve en el párrafo dedicado, temporal y no decisivo.

También es importante subrayar cómo un fenómeno como el de la migración de pueblos, cuando asume las dimensiones que está asumiendo en los últimos años, más que una oportunidad es a menudo una tragedia cuyas causas deben ser eliminadas por el bien de toda la sociedad humana.

Finalmente, no cabe más que indicar que, quizás, sea más importante buscar, reiterando las palabras del gran Ortega y Gasset, esas necesidades comunes, esas

utilidades mutuas como poderosas armas de cohesión, utilizando el Estado del bienestar como principal instrumento de unidad y progreso en las sociedades modernas.

BIBLIOGRAFIA

ABBURRÁ L., DONATI E. (2007): *I nuovi cinquantenni fra occupazione e attività - Transizioni nel corso della vita adulta: comportamenti individuali e gestioni aziendali*, ed. Quaderni di Ricerca, IRES Piemonte https://www.butterfly.eu/islandora/object/librib:349070/datastream/PDF/content/librib_349070.pdf

AIBAR BERNARD, J. (2017): “La gestión administrativa y financiera del Fondo de Reserva de la Seguridad Social”, *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, n. 11.

ADAM P.B. (2016): *Invecchiamento demografico e immigrazione – Il caso del Giappone a confronto con la situazione europea*, ed. Universidad Ca’ Foscari, Venezia.

ADDABBO, T. (2020): “Reddito di cittadinanza e quota 100. L’impatto sul lavoro”
BASENGHI, F., RUSSO, A., SENATORI, I & DI STEFANO, L.(coord.): *Le politiche del lavoro della XVIII Legislatura: dal Decreto Dignità alla gestione dell'emergenza Covid-19*, ed Giappichelli.

ALDA, M., MARCO, I., & MARZO, A. (2018): “La reforma del sistema público de pensiones español: El factor de sostenibilidad”, *Revista Finanzas y Política Económica*, Vol. 10, n.1.

ALHO J.M., LASSILA J., VALKONEN T., (2006): “Demographic Uncertainty and Evaluation of Sustainability of Pension Systems” *Pension Reform Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, n. 2, Banco Mundial <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6983/353470REV0Pension0Reform01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

ALLEN S. G. (2019): “Demand for Older Workers: What Do Economists Think? What Are Firms Doing?”, *NBER Working Paper Series*, n. 26597.

ALMENDROS GONZÁLEZ, M. A. et. al. (2008): “La pensión de jubilación en su modalidad no contributiva” en VV.AA.: *La Seguridad Social a la luz de sus reformas*

pasadas, presentes y futuras: homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación, Comares.

ALTIMARI, M. (2011): “Part-time verticale e disciplina previdenziale INPS: La Corte di Giustizia UE amplia la nozione di retribuzione”, *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, Vol. II.

ALZAGA RUIZ, I. (2013): “Capítulo VII. La jubilacion anticipada de los mutualistas y de los trabajadores mayores de 61 años” en VV.AA.: *Público y privado en el Sistema de Seguridad Social*, Laborum.

ANIDO, M., MAREQUE, M. & LÓPEZ-CORRALES, F. (2014): “El Fondo de Reserva de la Seguridad Social y su papel en la sostenibilidad del sistema de pensiones”, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n. 80, pp. 187-218, CIRIEC España, <https://www.redalyc.org/pdf/174/17431338008.pdf>

APARICIO TOVAR, J. (2015): “La sostenibilidad como excusa para una reestructuración del sistema de la Seguridad Social”, *Cuadernos de relaciones laborales*, Vol. 33, n. 2, (Ejemplar dedicado a: Las pensiones de jubilación: una perspectiva alternativa).

ARIAS C. J. (2013): “El apoyo social en la vejez: la familia, los amigos y la comunidad.” *Revista Kairós: Gerontología*, Vol. 16, n. 4.

ARTONI R. (1987): “La riforma del sistema pensionistico”, *Politica Economica*, anno III, n. 1, Il Mulino, Bologna.

AYUSO J., JIMENO J. F., VILLANUEVA E., (2019): “The effects of the introduction of tax incentives on retirement saving”, *SERIEs*, n. 10.

AYUSO M., GUILLÉN M., & VALERO D., (2013): “Sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la equidad y la eficiencia” *Presupuesto y gasto público*, n. 71.

BANKS J., BLUNDELL R., BOZIO A., EMMERSON C., (2010): “Releasing Jobs for the Young? Early Retirement and Youth Unemployment in the United Kingdom”, NBER Chapters, *Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment*, National Bureau of Economic Research, Inc.

BARTOLETTI R., BOCCIA ARTIERI G., (2011): *Cultura riproduttiva: fertilità e sterilità tra comunicazione e prevenzione*, Ed. Francoangeli.

BASCHIERA, B., (2019): “Disegnare un nuovo Welfare sociale: una sfida per le politiche di educazione continua e di invecchiamento attivo”. *Formazione, lavoro, persona*, n. 11. Ed. Università di Bergamo.

BASENGHI, F., RUSSO, A., SENATORI, I & DI STEFANO, L. (coord.): *Le politiche del lavoro della XVIII Legislatura: dal Decreto Dignità alla gestione dell'emergenza Covid-19*, ed Giappichelli.

BETTIO F., TINIOS P., BETTI G. (2013): “The Gender Gap in Pensions in the EU”, COMISSION EUROPEA - Directorate-General for Justice, Luxembourg <https://mega.public.lu/dam-assets/fr/publications/references-etudes-externes/2013/gender-gap/gender-gap.pdf>

BEVACQUA A., TONIOLLI J., VILLA P. (2008): *La tutela della maternità – Differenze di trattamento tra le donne lavoratrici*, Commissione Pari Opportunità Uomo Donna Provincia Di Trento e Consigliera di Parità della Provincia di Trento.

BLÁZQUEZ AGUDO, E. M. (2021): “MEI. Otro mecanismo para tratar de garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones”. *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*.

BLASCO LAHOZ, J. F.

- (2006): *El régimen de clases pasivas del Estado*, Bomarzo.
- (1997): *La reforma de la seguridad social: el pacto de Toledo y su desarrollo*, Tirant lo Blanch.

BOADO M. Y VIDAL, C. (2008): “El balance actuarial como indicador de la solvencia del sistema de reparto”, *Working Paper*, WP-EC, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).

BÖCKERMAN P., ILMAKUNNAS P., (2020): “Do good working conditions make you work longer? Analyzing retirement decisions using linked survey and register data”, *The Journal of the Economics of Ageing*, Vol. 17.

BOERI T., GARIBALDI P., MOEN E., (2017): *Closing the retirement door and lump of labor* http://sites.carloalberto.org/garibaldi/doc/papers/Lump_of_Labor_26may_2017.pdf

BORELLA M., FORNERO E.(2011). “Pensioni decenti soltanto con redditi decenti”, *Nuovi Lavori* Anno 4, n. 70.

BÖRSCH-SUPAN A. H., (2006): “What Are NDC Systems? What Do They Bring to Reform Strategies?” *Pension Reform Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, n. 2, ed. Banco Mundial.

BOSCH PRÍNCEP, M., & VILALTA DE MIGUEL, D. (2012): “Quantitative reduction in retirement benefits by the 2011 Spanish Social Security reform”, *Working Papers* n. 281 /Documents de treball (Facultat d'Economia i Empresa. Espai de Recerca en Economia), E12/281.

BOSCH PRINCEP, M., VILALTA DE MIGUEL, D., MORILLO LÓPEZ, I. Y ROCH CASELLAS, O. (2013) “Revalorización de las pensiones española del 2012 y 2013: una aplicación implícita del Factor de sostenibilidad”, en AA.VV.: “Economía española y protección social” Editorial Asociación de actuarios, estadísticos y economistas de la Seguridad Social, Madrid.

BOSI, P. (1997): “L'innalzamento dell'età pensionabile riduce la spesa pensionistica? Ancora nelle caratteristiche a lungo termine della riforma Dini”, *Política económica*, Vol. 13, n. 2.

BUCHANAN, J. (1968): "Social insurance in a growing economy: a proposal for radical reform", *National Tax Journal* Vol. 21, n. 4.

BURGER O., BAUDISCH A., & VAUPEL J. W. (2012): "Human mortality improvement in evolutionary context", *National Academy of Sciences*.

CABERO MORÁN, E. (2022): "Del factor de sostenibilidad de las pensiones al mecanismo de equidad intergeneracional", *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, n. 87.

CALDWELL J. C. (1976): "Toward a restatement of demographic transition theory", *Population and development review*, Vol. 2, n. 3-4.

CALVO VÉRGEZ, J. (2019): "El índice de revalorización y el factor de sostenibilidad en el sistema de pensiones español", *Revista Aranzadi Doctrinal*, n. 8.

CARD D., KLUVE J., WEBER A. (2018): «What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations», *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16, n.3.

CARNES B. A., & OLSHANSKY S. J., (2007): "A Realist View of Aging, Mortality, and Future Longevity", *Population and Development Review*, Vol. 33, n. 2.

CARONE G., ECKEFELDT P., GIAMBONI L., LAINE V., PAMIES SUMNER S. (2016): "Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead", *Discussion Papers* n. 42.

CARPIO D. ET AL. (2015): "El índice de revalorización de las pensiones (IRP) y su impacto sobre el sistema de pensiones español", *Revista de Economía Aplicada*, vol. XXIII, n. 68, Universidad de Zaragoza.

CASALE, D.:

- (2020): “La tecnologia nella gestione della previdenza pubblica: telematizzazione degli archivi contributivi e diritti individuali dei lavoratori.”, *Estudos de Direito, Desenvolvimento e Novas Tecnologias*.
- (2020): “La reforma del sistema de pensiones italiano de 2019: ¿un empeoramiento de la insostenible desigualdad del sistema de protección social?”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, n. 22.

CASELLI, G., (1983): “Il contributo dell'analisi per generazioni allo studio della geografia della mortalità”, *Genus*, Vol. 39, n. 1/4, pp. 37-60 ed. Università degli studi di Roma La Sapienza.

CASEY B. ET AL. (2003): “Policies for an Ageing Society: Recent Measures and Areas for Further Reform”, *OECD Economics Department Working Papers*, n. 369, OECD Publishing, Paris.

CASTELLINO O., (1969): “Un sistema di pensioni per la vecchiaia commisurate ai versamenti contributivi effettuati e alla dinamica dei redditi medi di lavoro”, *Journal of Economists and Annals of Economics*, Vol. 28.

CAVALLOTTI R. & BRAMANTI D., (2019): *Ageing and intergenerational family solidarity in Spain*, Thomson Reuters ARANZADI, Navarra.

CAVAS MARTÍNEZ, F y FERNÁNDEZ ORRICO, F. J. (2007): “La jubilación” en RODRÍGUEZ INIESTA, G. y CAVAS MARTÍNEZ, F. (dir.) VV. AA.: *La reforma de la Seguridad Social de 2007: Análisis de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social*, Laborum.

CECCARELLI C., CUTILLO A., (2015): “Composizione occupazionale e differenziale salariale di genere”. *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, Vol. 69, n. 1.

CEDROLA SPREMOLLA G. (2020): “Trabajo, organización del trabajo, representación de los trabajadores y regulación laboral en el mundo de la gig economy”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*,

Vol. 8, n. 1, pp. 5-49 https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2020/03/revista_n1_2020_def.pdf

CEINOS SUÁREZ, A. (2009): “Seguro obligatorio de vejez e invalidez” en GARCÍA MURCIA, J. (dir.): *Legislación histórica de previsión social*, Aranzadi.

CENTRO STUDI NORMATIVA DEL LAVORO (2022): *TFR e fondi pensione*, SEAC.

CERATO L., (2021): *Il sistema pensionistico e la spesa per pensioni*. Università degli studi di Padova.

CESARI R., GRANDE G. Y PANETTA F. (2007): “La previdenza complementare in Italia: caratteristiche, sviluppo e opportunità per i lavoratori”, *Working Paper Series 60/07- CeRP Centre for Research on Pensions and Welfare Policies*.

CHAINOGLU K. (2019): “Human Rights Convention for Older Persons”, GU D., DUPRE M. E. (eds): *Encyclopedia of Gerontology and Population Ageing*, Cham: Springer Nature Switzerland AG.

CINELLI M., FERRARO G., (2008): *Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, ed. UTET Giuridica.

CIOCCA G. (2008): “I coefficienti di trasformazione”, *Lavoro, competitività, welfare, Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, CINELLI M., FERRARO G. (a cura di), ed. UTET Giuridica.

CIPOLLA M. (1929): *Teoria dei numeri: analisi indeterminata*, ed. Hoepli.

CISLAGHI C., COSTA G. & ROSANO A., (2016): “Una strage o solo un dato statistico? Il surplus di decessi nel 2015”, *Epidemiologia e Prevenzione*, Vol. 40. <https://www.epiprev.it/editoriale/una-strage-o-solo-un-dato-statistico-il-surplus-di-decessi-nel-2015>

COHEN J. E., BOHK C., RAU R., (2018): “Gompertz, Makeham, and Siler models explain Taylor's law in human mortality data”, *Demographic-Researce*, vol 38, n. 29.

CONDE-RUIZ, J. I., (2017): “Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones.” *Fedea Policy Papers*, n. 4.

CONTI R. (2015): “L'adeguatezza delle prestazioni: l'Italia, il metodo contributivo e il contesto europeo”, *Politiche Sociali, Social Policies* n. 3.

COPPINI M. A., (1979): *Lezioni di tecnica delle assicurazioni sociali*, ed. Veschi.

CUENCA, A., (2016); “Estabilidad y sostenibilidad de las cuentas públicas en España”, *Cuadernos de Información Económica*, n. 252.

CULTRERA R. (1950): *Lezioni di matematica e tecnica attuariale*, ed. Veschi.

D'AMATO V., DI LORENZO E., (2007): *Il fenomeno della longevità ed il rischio di modello: analisi e misura*. <http://www.fedoa.unina.it/id/eprint/1820>

D'AMATO M., GALASSO V. (2002):“E' la riforma Dini politicamente sostenibile?” *Discussion Papers* n.64, CELPE - Centre of Labour Economics and Economic Policy, University of Salerno, Italy.

D'AVINO E. (2019): “El sistema de jubilación en Italia y la última inversión de tendencia: la pensión anticipada a través de la cuota 100”, *Envejecimiento activo y vida laboral*, Comares.

DE BUSTILLO, R. M., DE PEDRAZA, P., ANTÓN, J. I., & RIVAS, L. A. (2011): “Vida laboral y pensiones de jubilación en España: simulación de los efectos de una reforma paramétrica”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 64, n.1.

DE FINETTI B., (1930): “Funzione caratteristica di un fenomeno aleatorio”, *Memorie della Regia Accademia dei Lincei* 1930, vol IV, n. 5.

DE LA FUENTE A. & DOMÉNECH R. (2011): “El impacto sobre el gasto de la reforma de las pensiones: una primera estimación”. *Colección Estudios Economicos*, n. 3. <https://documentos.fedea.net/pubs/ee/2011/03-2011.pdf>

DE LA FUENTE Á., GARCÍA DÍAZ M. Á., SÁNCHEZ A. R.

- (2017): “La salud financiera del sistema público de pensiones español. Análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo” *Studies on the Spanish Economy* n.-04, FEDEA <https://ideas.repec.org/p/fda/fdaeee/eee2017-04.html>
- (2020): “Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones”, *Fedea Policy Papers*, n. 2020-2023. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/12/FPP2020-23.pdf>

DE LA RICA S. (2017): “Las brechas de género en el mercado laboral español y su evolución a lo largo del ciclo de vida”. *Revista de Ciencias y Humanidades* de la Fundación Ramón Areces, n. 16.

DESDENTADO BONETE, A.

- (1998): “La reforma de las pensiones de la Seguridad Social en 1997: un panorama general”, *Cuadernos de derecho judicial*, n. 2, (Ejemplar dedicado a: Las reformas laboral y de la seguridad social de 1997 / Antonio Martín Valverde (dir.)).
- (2013): “Las pensiones públicas entre la reforma y la sostenibilidad. Algunas reflexiones sobre la Ley 23/2013 Protección social”, AA.VV., *Seguridad Social y Discapacidad - Estudios en homenaje a Adolfo Jiménez*, n.65, CERMI.

DEVESA CARPIO, J. E.

- (2011): “Sobre la sostenibilidad del sistema reformado de pensiones de jubilación español”, *Actuarios*. Editor: Instituto de Actuarios Españoles, Vol. 29.

- (2011): “La mejora de la equidad actuarial y la sostenibilidad del sistema contributivo de pensiones de jubilación de la seguridad social”, *Revista Seguridad Social Activa*. Editor: Seguridad Social.
- (2013): «Sobre la sostenibilidad y adecuación del sistema de pensiones en España», *Noticias de Política Económica*. Editores: Departamento de Economía Aplicada de la Universitat de València n. 2.

DEVESA, E. Y DEVESA, M. (2008): “Desequilibrio financiero-actuarial en el sistema de pensiones de jubilación del Régimen General”, *Revista de Economía Aplicada*, Vol. XVI, n. 46.

DEVESA, E., DOMÉNECH, R. (2021): “Las cuentas nocionales individuales: elemento central de la reforma del sistema de pensiones en España”, *Fedea Policy Papers*, n. 2.

DEVESA CARPIO, E. ET AL.

- (2015): “El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) y su impacto sobre el sistema de pensiones español”, *Revista de Economía Aplicada*. Observatorio. Editor: Universidad de Zaragoza: Departamento de Estructura e Historia Económicas y Economía Pública, Vol. XXIII, n. 68.
- (2020): “The Sustainability Factor: How Much Do Pension Expenditures Improve in Spain?” *Risks* Vol. 8, n. 4 (December). 134 Special Issue Pension Design, Modelling and Risk Management.

DEVESA, E., DEVESA, M., MENEU, R., NAGORE, A., DOMÍNGUEZ, I. AND ENCINAS, B.

- (2012): “El factor de sostenibilidad en el sistema de pensiones español: regulaciones alternativas y efectos sobre los jubilados”, *Revista Anuarios*, Vol. 31.
- (2012): “Equidad y sostenibilidad como objetivos ante la reforma del sistema contributivo de pensiones de jubilación”, *Hacienda Pública Española*, Vol. 201.

DI NICOLA F., COZZOLINO M., (2021)“Flexible and sustainable retirement between public finance, efficiency and well-being”, *Menabò di Etica e Economia* n. 145

DICK S., & KINGSON E. R., (1997): *Social Security in the 21st century*, Oxford University Press, USA.

DOMÉNECH R., (2014): “Pensiones, bienestar y crecimiento económico. Pensiones: Una Reforma Medular”, en HERCE, J.A. (Dir.): *Pensiones, una reforma medular. Reinventar la Seguridad Social para impulsar el bienestar y el crecimiento*, Fundación de Estudios Financieros y Círculo de Empresarios.

DOMÍNGUEZ FABIÁN, I. (2022): “Los planes de pensiones individuales y de empleo, dos pilares fundamentales para el ahorro, la inversión y el sistema de pensiones en España” en VV.AA.: *Libro blanco para la reforma fiscal en España: una reflexión de 60 expertos para el diseño de un sistema fiscal competitivo y eficiente*, Instituto de Estudios Económicos.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2021). “La sostenibilidad de las pensiones públicas en España: aspectos básicos”. *Revista De Estudios Jurídico Laborales Y De Seguridad Social (REJLSS)*, n. 3, <https://doi.org/10.24310/rejls.vi3.13542> <https://revistas.uma.es/index.php/REJLSS/article/view/13542/13785>;

DUPEYROUX, M. (1966): “Evolution et tendances des systèmes de sécurité sociales des pays membres des communautés européennes et de la grande-bretagne” - *Rapport établi par Directeur des études de l'École nationale d'administration de Paris* Luxembourg, 1966.

EICHHORST W. ET AL., (2013): “Combining the Entry of Young People in the Labour Market with the Retention of Older Workers”, *IZA Research Report* n. 53 https://docs.iza.org/report_pdfs/iza_report_53.pdf

FARRELL J., SHOAG D., (2016): “Asset management in public DB and non-DB Pension Plans”, *Journal of Pension Economics & Finance*, Vol. 15, n.4.

FERNÁNDEZ COLLADOS, M. B.

- (2012): “Luces y sombras de la reforma de la pensión de jubilación en Italia: su aplicabilidad al caso español”, *Actualidad laboral*, n. 13-14.
- (2019): “Avances y retos pendientes en el derecho a la pensión de jubilación contributiva de los trabajadores a tiempo parcial”, *Nueva revista española de derecho del trabajo*, n. 220.
- (2020): “La pensión de viudedad y su reforma desde una perspectiva de género” en LÓPEZ ANIORTE, M. C. y GARCÍA ROMERO, B. (dir.): *Envejecimiento, cuidados y dependencia: hacia una protección social con perspectiva de género*, Aranzadi Thomson Reuters.
- (2022): *Contrato a tiempo parcial y flexibilidad. Balance, propuestas y perspectiva comparada con el Derecho italiano*, Aranzadi Thomson Reuters.
- (2023): “Jubilación activa en el trabajo autónomo y percibo del 100% de la pensión”, *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, n. 34.

FERNÁNDEZ ORRICO F. J.

- (2016): *La contratación laboral a tiempo parcial y la Seguridad Social*, Lex Nova.
- (2016): “Medidas específicas incorporadas a la pensión de jubilación desde 2011, como parrilla de salida para una reforma necesaria”, *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, n. 9, 2016.
- (dir.) VV.AA. (2020): *Trabajo autónomo: regulación jurídica y perspectivas: régimen profesional, modalidades y seguridad social*, Tirant lo Blanch.

FERNÁNDEZ ORTE, J. (2012); “La reforma de la pensión de jubilación realizada por la Ley 27/2011”, *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, n. 26, <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.7092>

FERRERA M., HEMERIJCK A. & RHODES M., (2003): “Il futuro dell’Europa sociale. vincoli e prospettive”, *Assistenza Sociale*, n. 3-4, luglio/settembre.

FILI’ V. (2018), “La sostenibilità del sistema pensionistico italiano tra equilibri ed equilibrismi”, *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, Fasc. unico, pp. 25-38, ed Giappichelli.

FONT P., IZQUIERDO M., PUENTE S., (2017): “Subsidising mature age employment or throwing coins into a wishing well: a quasi-experimental analysis”, *Documentos de Trabajo*, n. 1740, Banco de España.

FORNERO, E., & CASTELLINO, O. (2001): *La riforma del sistema previdenziale italiano*, Il Mulino.

FORNERO, E., MONTICANE, C. (2007): “Il pensionamento flessibile in Europa”, *Quaderni europei sul nuovo welfare*, n.7.

FOSTER, L. AND WALKER, A. (2013): “Gender and active ageing in Europe”, *European Journal of Ageing*, Vol. 10, n. 1.

FRANCO D., SARTOR N., (2003): “NDCs in Italy: Unsatisfactory Present, Uncertain Future” en *Pension Reform Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, ed. R. HOLZMANN and E. PALMER, n. 18. Washington, DC: World Bank.

FRANCO D., TOMMASINO P., (2020): “Lessons From Italy: A Good Pension System Needs an Effective Broader Social Policy Framework - The Cost of Growing Older: Challenges for European Pension Systems” *Intereconomics, Review of European Economic Policy, Forum* - Vol. 55, n. 2.

FRERICKS, P. H., & MAIER, R. (2008): “Pension norms and pension reforms in Europe - the effects on gender pension gaps”. *Community, Work & Family*, Vol. 11, n. 3.

FREY, L. (2001): *Flessibilità e lavoro in età avanzata*, F. Angeli.

FRIMMEL, W., HORVATH T., SCHNALZENBERGER M. WINTER-EBMER R. (2018): “Seniority wages and the role of firms in retirement”, *Journal of Public Economics*, n. 164.

GALA-DURÁN C.

- (2014): “Un nuevo modelo de pensión de jubilación: el impacto del índice de revalorización anual y del factor de sostenibilidad”, *IUSLabor*, nº 1, p. 9
- (2019): “Jubilación.- tiempo parcial.- La nueva forma de cálculo de la pensión de jubilación de los trabajadores a tiempo parcial: Comentario a la STJUE de 8 de mayo de 2019 (Asunto Villar Láiz) y a la STC 91/2019, de 3 de Julio. cálculo de la pensión”. *La Administración Práctica* n.10 parte Jurisprudencia. Comentarios - Editorial Aranzadi.

GARCÍA VIÑA, J. (2012): “Jubilación anticipada y prejubilación”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 29-30, (Ejemplar dedicado a: NÚMERO EXTRAORDINARIO, MONOGRÁFICO SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL POR LA LEY 27/2011, DE 1 DE AGOSTO).

GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDA, C. (2014) “El factor de sostenibilidad en Europa”, *Los retos financieros del sistema de seguridad social*, Ediciones Laborum.

GEROLDI G., ET AL., (2001): “Le riforme del sistema previdenziale italiano”, *Economics Department Working Papers*, 2001-EP09, Department of Economics, Parma University (Italy). Università degli Studi di Parma.

GINOBBI F., (2017): “Gli aspetti biologici dell’infertilità”, *In-fertilità, Un approccio multidisciplinare*, Atti del I Convegno nazionale Roma, 5-6 maggio 2017 - Sapienza Università Editrice.

GIRÓ MIRANDA J. (2006): “El envejecimiento activo en la sociedad española”, en GIRÓ MIRANDA J. (Dir.) VV.AA: *Envejecimiento activo, envejecimiento en positivo*, Ed. Universidad de La Rioja.

GIUBBONI, S. (2021): “Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità”, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Vol. 21, n.3.

GIUGLIANO, F. (2019): The populist revolution and the fight against inequality. The Conte government between the 'quota cento' and the 'citizens' income'. *Contemporary Italian Politics*, Vol. 11, n. 3.

GÓMEZ ABELLEIRA, F. J. (coord.) VV.AA. (2014): *La temporalidad laboral como problema jurídico diagnósticos y soluciones*, Tirant lo Blanch.

GONZÁLEZ DÍAZ, F. A. (2015): "La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?", *Nueva revista española de derecho del trabajo*, n. 181.

GONZALEZ C. I., CONDE-RUIZ J. I., BOLDRIN M., (2009): "Efectos de la inmigración sobre el sistema español de pensiones- Jornadas sobre Inmigración" *Informe FEDEA* pp.267-308, Madrid, ed Marcial Pons.

GRONCHI S., (1996): "Demographic Changes and Pension Reform in Italy", *Review of Economic Conditions in Italy*, n. 1.

GRONCHI, S., (1998): "La sostenibilità delle nuove forme previdenziali ovvero il sistema pensionistico tra riforme fatte e da fare", *Economia Politica*, Vol. 15, n.2.

GRONCHI, S., & MANCA, R. (2013): "Cos'altro dopo la Fornero?", *Politica economica*, Vol. 29, n. 3.

GRUBER J. & WISE D. (1998): "Social Security and Retirement: An International Comparison." *The American Economic Review*, Vol. 88, n. 2.

GUILLEMARD, A., & REIN, M. (1993): "Comparative Patterns of Retirement: Recent Trends in Developed Societies". *Annual Review of Sociology*, n. 19.

HAKIM, C.

- (2000): *Work-Lifestyle Choices in the 21st Century: Preference Theory*, Oxford University Press.

- (2004): “Childlessness in Europe: Research Report to the Economic and Social Research Council (ESRC)” (proyecto financiado por RES-000-23-0074), Diciembre 2002-Julio 2003.

HARVEY, D., (2008): “El neo liberalismo como destrucción creativa”, *Revista Apuntes del CENES*, Vol. 27, n. 45, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia Boyacá, Colombia.

HAUSER R. (1997): “Adequacy and poverty among the retired” *Ageing Working Papers*, AWP n. 3.2, OCDE, <https://www.oecd.org/els/public-pensions/2428615.pdf>

HERMIDA REVILLAS, C. (1980): “El retiro Obrero obligatorio en España: génesis y desarrollo (1917-1931)”, *Estudios de historia social*, n. 14.

HERNÁNDEZ DE COS P., (2020): “El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia - Contribución del Banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. 2 de septiembre de 2020”, *Documentos Ocasionales* n. 2106/2021, BANCO DE ESPAÑA
<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/21/Fich/do2106.pdf>

HERRAIZ MARTÍN, M. S. (2007): “Revalorización de la cuantía de la pensión de jubilación”, en LÓPEZ CUMBRE, L. (Cood.) VV.AA. en *Tratado de jubilación: Homenaje al profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*.

HIERRO HIERRO, F. J. (2022): “Del complemento por maternidad "por aportación demográfica" al de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género: la acción necesaria del Tribunal de Justicia” en GÁRATE CASTRO, F. J. y MANEIRO VÁZQUEZ Y. (dir.): *Estudios sobre la doctrina del Tribunal de Justicia en materia de política social*, Aranzadi Thomson Reuters.

HOLZMANN R., (2013): “Global pension systems and their reform-Worldwide drivers, trends and challenges” *International Social Security Review* Vol. 66, n. 2.

HOLZMANN R. & HINZ R., (2005): *Old-Age Income Support in the 21st Century - An International Perspective on Pension Systems and Reform* World Bank Washington, DC: World Bank. © License: CC BY 3.0 IGO
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7336>

HOLZMANN R., PALMER E., ROBALINO D. (2012): *Nonfinancial Defined Contributions(NDC) Pension Schemes: Progress and Frontiers in a Changing Pension*, The World Bank, Washington DC.

HOLZMANN, R., PALMER E., PALACIOS R., SACCHI S. (2020): *Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes*, The World Bank, Washington DC.

HOMER S., SYLLA R., (1991): *A History of Interest Rates*, New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

IERINI V., ET AL., (2002): “Sistema pensionistico e distorsioni redistributive” *Working Paper*, n. 36, Universidad de Insubria.

IGLESIAS, A. & PALACIOS R. J. (2000), “Managing Public Pensions Reserves - Part I: Evidence from the International Experience”, *Social Protection Discussion Paper and Notes* 21311, ed. The World Bank.

ISTOMINA O. & ANSHUKOVA T., (2014): “Pensioni come forma di previdenza sociale”, *Italian Science Review*, Vol. 5, n. 14.

JENSEN P., (2006): “Invertire la tendenza da un’uscita anticipata a un’uscita ritardata dal mercato del lavoro: i fattori push, pull e jump nel contesto danese”. *Quaderni Europei sul Nuovo Welfare*, n. 3.

JESSOULA, M. (2014): “L’equilibrio imperfetto: le pensioni italiane tra sostenibilità, adeguatezza, equità”, *Italianieuropei*, n. 3.

JESSOULA, M., & RAITANO, M. (2015): “La Riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy. Un'introduzione”, *Social Policies*, Vol. 2, n.3.

JIMÉNEZ, J.M., DEVESA, E. (2018): “Análisis de la implantación de un Sistema de Cuentas Nocionales en España”, *Revista Actuarios*. Editor: Instituto de Actuarios Españoles, n. 42.

JOVER RAMÍREZ C. (2018): “El fenómeno de la «gig economy» y su incidencia en el derecho del trabajo: aplicabilidad del ordenamiento jurídico laboral británico y español”, *Nueva revista española de Derecho del Trabajo* n. 209, pp 101-128, <https://pjenlinea3.poder-judicial.go.cr/biblioteca/uploads/Archivos/Articulo/El%20fen%C3%B3meno%20de%20la%20%C2%ABgig%20economy%C2%BB.PDF>

KAHALE CARRILLO, D. T.

- (2021): *Los nuevos contratos de trabajo y la nueva transformación del mercado de trabajo: reforma laboral 2021: aspectos laborales y de Seguridad Social*, Laborum.
- (2020): *El impacto de la industria 4.0 en el trabajo una visión interdisciplinar*, Aranzadi Thomson Reuters.

KOHLI M., REIN M., GUILLEMARD A. M., VAN GUNSTERDEN H. (1991): *Time for Retirement. Comparative Studies of Early Exit from the Labour Force*, Cambridge University Press, Cambridge.

KONRAD K. A. & WAGNER G. G., (2000): “Reform of the public pension system in Germany”, *DIW Discussion Papers*, n. 200.

KRIEGER T. (2014): “Public Pensions and Immigration” *CESifo DICE Report* n. 2 (June).

LASERNA PEREA, F. A. (1984): “Análisis de la evolución desde un sistema de bases tarifadas a otro de bases salariales en la cotización a la Seguridad Social Española”, *Revista de Seguridad Social*, n. 22, 1984.

LEIBENSTEIN, H., (1957): *Economic Backwardness and Economic Growth*, Wiley, New York.

LIONELLO L., (2021): “Le prospettive della politica sociale dell’Unione europea dopo la crisi pandemica”. *Social Policies*, Vol. 8, n. 3.

LIVI L., (1965): “La durata normale degli italiani”, *Difesa Sociale XLIV*, vol IV.

LIVI BACCI M,

- (1983): *Introduzione alla demografia*, Loescher editore, Torino.
- (1999): *Introduzione alla demografia, (nueva edición)*, Loescher editore, Torino.

LIVI BACCI M, BLANGIARDO G.C. & GOLINI A., (1994): *Demografia*, Edizioni della Fondazione G. Agnelli, Torino.

LÓPEZ CUMBRE, L. (2012): “La reforma de la seguridad social de 2011: exigida por los mercados, necesaria para el Estado”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 29-30, (Ejemplar dedicado a: NÚMERO EXTRAORDINARIO, MONOGRÁFICO SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL POR LA LEY 27/2011, DE 1 DE AGOSTO).

LÓPEZ GANDÍA, J.

- (2007): “La reforma de la jubilación en la ley de medidas de Seguridad Social de 2007”, *Revista de derecho social*, n. 38.
- (2008): “El fondo de reserva de la Seguridad Social”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n. 94, (Ejemplar dedicado a: Monográfico sobre reformas en materia de Seguridad Social: "In memoriam" Juan Rivero Lamas).
- (2013): “Trabajo a tiempo parcial y valor de las cotizaciones según la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Comentario a la STC 61/2013, de 14 de marzo)”, *Revista de derecho social* n. 61.

- (2014): “La dimensión constitucional de la reforma de las pensiones”, *Relaciones Laborales*, n. 5, Monográfico sobre “La profunda reforma de las pensiones de 2013”.
- (2022): “Del factor de sostenibilidad al mecanismo de equidad intergeneracional”, *Revista de derecho social*, n. 96.

LÓPEZ-MARTÍNEZ, M., & MARÍN-LÓPEZ, B. Á. (2019): “La brecha de género en las pensiones en España y la Unión Europea”. *Papeles de población*, Vol. 25, n. 102.

LUTZ W., SANDERSON W. & SCHERBOV S., (2008): “The coming acceleration of global population ageing”, *Nature*, Vol. 451, n. 71-79.

MALDONADO MOLINA, J. A. (2018): “El factor de sostenibilidad en Europa y España”, *-Revista Internacional de la Protección Social*, Vol. 3, n. 1.

MALINVAUD E. (2004) “How to show intergenerational solidarity with respect to the physical environment en GLANDON M.A. (coord) (2004) “*Intergenerational, Solidarity, Welfare, and Human Ecology: The Proceedings of the Tenth Plenary Session of the Pontifical Academy of Social Sciences, 29 April-3 May 2004*”, (Vol 10 de The Pontifical Academy of Social Sciences Acta) ed. Pontifical Academy of Social Sciences.

MANDRONE E., MAROCCO M., (2012): “Atipicità, flessibilità e precarietà: una lettura economica e giuridica attraverso l’indagine ISFOL PLUS”, *ISFOL Working Papers*
<https://www.orientamentoirreer.it/sites/default/files/materiali/2012%2004%2019%20Atipicita%20flessibilita%20precarieta.pdf>

MARANO A., (2020): “A reserve fund for the Italian pension system”, *Journal of Economic Policy* n. 3, ed. Il Mulino.

MARSHALL K. & BUTZBACH O. (2003): *New Social Policy Agendas for Europe and Asia. Challenges, Experience, and Lessons*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington DC.

MARTÍN RODRÍGUEZ M. O. (2019): “Pensión contributiva de jubilación de los trabajadores a tiempo parcial: especial referencia a la jurisprudencia del TJUE y del TC” en VV.AA.: *Por una pensión de jubilación, segura y sostenible, III Congreso Internacional y XIV Nacional de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social*, n. XXIII, Laborum.

MARTÍNEZ, J. M. D. (2021): “La sostenibilidad de las pensiones públicas en España: aspectos básicos”. *Revista de Estudios Jurídicos Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, n.3.

MARTÍNEZ LUCAS, J. A. (2002): “El nuevo sistema de jubilación gradual y flexible”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, n. 2.

MASINI E. B., GUARINI R., MAZZIOTTA C., MORGANTINI S. & ZAGHINI E. (1980): *Previsioni di lungo periodo: analisi esplorative*, G. Marbach (Ed.). Università di Roma. Facoltà di scienze statistiche, demografiche e attuariali. Istituto di statistica economica.

MASTROVITA S., SICILIANI I., (2003): “Effetti dei trasferimenti sociali sulla distribuzione del reddito nei Paesi dell'unione europea: un'analisi dal Panel europeo sulle famiglie”, *Contributi ISTAT*, n. 4.

MAZZOCCHI G. C., (1955). “Ciclo economico o stabilità economica?”, *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, n. 26 (Fasc. 3).

MENEU, R.; DEVESA, J.E.; DEVESA, M.; NAGORE, A.; DOMÍNGUEZ, I.; y ENCINAS, B. (2013): “El Factor de Sostenibilidad: diseños alternativos y valoración financiero-actuarial de sus efectos sobre los parámetros del sistema”, *Economía Española y Protección Social*, Editor: Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Actuarios, Estadísticos y Economistas de la Administración de la Seguridad Social n. V.

MENEU, R., DEVESA J.E., DEVESA M.M., DOMÍNGUEZ I., ENCINAS F. B. & GARCÍA M.A., (2019): “La jubilación en España: edad óptima y equidad actuarial”, *Anales del Instituto de Actuarios Españoles* n. 25.

MENEU, R., DEVESA, E., DOMÍNGUEZ, I., ENCINAS, B. AND ALONSO, J.J. (2018): «The Effects of Recent Spanish Pension Reforms on Sustainability and Pension Adequacy», *Applied Economics*. Editor: Routledge. Taylor & Francis Group, Vol. 50, n. 22.

MIRANDA BOTO, J. M.: “Mutualidades y montepíos en la historia de la previsión social” en GARCÍA MURCIA, J. (dir.): *Legislación histórica de previsión social*, Aranzadi.

MODENA, M. (2016): L'imbroglione contributivo: ovvero, «Il ritorno di Umberto D.». *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, Vol. 16, n.2.

MOLBAK K, ESPENHAIN L, NIELSEN J ET AL., (2015): “Excess mortality among the elderly in European countries, December 2014 to February 2015”, *Euro Surveill*, Vol. 20, n. 11, <http://www.eurosurveillance.org/ViewArticle.aspx?ArticleId=21065>

MONEREO PÉREZ, J. L.

- (2011): “La reforma concertada de las pensiones: el Acuerdo Social y Económico de 2011 y su desarrollo legislativo”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 25.
- (2012): “La reforma de la jubilación”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 29-30, Ejemplar dedicado a: NÚMERO EXTRAORDINARIO, MONOGRÁFICO SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL POR LA LEY 27/2011, DE 1 DE AGOSTO).
- (2021): “La garantía de las pensiones: desafíos para la sostenibilidad económica y social”, *Revista De Estudios Jurídico Laborales Y De Seguridad Social (REJLSS)*, n. 3, <file:///C:/Users/Utente/Downloads/Dialnet-LaGarantiaDeLasPensiones-8103190.pdf>

MONEREO PERÉZ J. L. e INIESTA RODRÍGUEZ, G.:

- (2015): “La situación de la “hucha de las pensiones”: a propósito de las últimas disposiciones del Fondo de Reserva de la seguridad Social y las limitaciones intrínsecas de este instrumento de garantía”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, n. 5.

- (2020): “El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, n. 25, 4 Trimestre, Ed. Laborum.

MONTAGUT T. (2000) *Política social: una introducción*, Ed. Barcelona, Ariel, Sociología.

MOUSSE C. (2018): *For a Left Populism*, New York, Verso Books.

MONTOYA MEDINA, D. (2007): “La reforma de la jubilación en Alemania. Un modelo de transición” en LÓPEZ CUMBRE, L. (Coord.): *Tratado de jubilación : Homenaje al profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación*, Iustel.

NISTICÓ S. (2009): “Dall’uniformità dei tassi di sostituzione all’uniformità dei rendimenti individuali: alcune riflessioni sull’equità e la sostenibilità del modello NDC” *Studi e Note di Economia*, Vol. 14, n. 3.

NOTESTEIN, F.W. (1945): “Population, the Long View”, en SCHULTZ, T. *Food for the World*, ed. Chicago, University Press, pp. 36-57
https://u.demog.berkeley.edu/~jrw/Biblio/Eprints/126grad/Notestein/notestein.1945_pop.long.view.pdf

OEPPEN J., VAUPEL J. W., (2002): “Broken Limits to Life Expectancy”, *Science*, Vol. 296, n. 5570.

OLIVIERI A., (2007). “Rischi demografici negli schemi previdenziali”, *Quaderni del Dipartimento di Matematica Applicata Bruno de Finetti* n. 6, Università degli Studi di Trieste.

ORTEGA Y GASSET J. (1921): “España invertebrada”, *España invertebrada y otros ensayos*, Alianza Editorial.

ORTÍZ, G. P., COSIMI, L. (2015): “L’evoluzione del lavoro a tempo parziale in Italia e Spagna: una questione di genere?”, *Sociologia e Politiche Sociali*, ed. Francoangeli, vol. 18, n.1.

PAKIN YU V., & HRISANOV S. M. (1984): “Critical Analysis of the Applicability of the Gompertz-Makeham Law in Human Populations” *Gerontology*, - karger.com

PALMER E. (2006): “What Is NDC?” *Pension Reform Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, n. 2, ed. Banco Mundial https://www.researchgate.net/publication/273764259_What_is_NDC

PANIZO ROBLES, J. A. (2002): “Las modificaciones en la regulación de la pensión de Seguridad Social por jubilación (los nuevos mecanismos de la jubilación gradual y flexible)”, *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, n. 237.

PARLAMENTO EUROPEO (2020): “Brecha salarial de género: datos y estadísticas”. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20200227STO73519/brecha-salarial-de-genero-en-europa-hechos-y-cifras-infografia>

PÉREZ ALONSO M. A.

- (2016): “El factor de sostenibilidad en España”, *Revista jurídica de los derechos sociales*, Vol. 6, n. 2.
- (2018): “Reajustes en el sistema de seguridad social español para su sostenibilidad”, *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho*, n. 25.

PÉREZ DÍAZ J. (2010): “El envejecimiento de la población española”, *Investigación y ciencias*, n. 410.

PERSIANI, M. (2013): “Crisi economica e crisi del welfare state”. Franco Angeli ed. - *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*; Vol. 140, n. 4.

PRIETO C., (2015): “Las pensiones de jubilación: una perspectiva alternativa”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 33 n. 2.

RAITANO M.

- (2011): “Carriere fragili e pensioni attese: i possibili correttivi al sistema contributivo e la proposta di una pensione di garanzia”, *Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy*, n. 3.
- (2020): “La flessibilità dell’età pensionabile: una soluzione a portata di mano che si stenta a riconoscere”, *Eticaeconomia menabò*, n. 134 <https://archivio.eticaeconomia.it/la-flessibilita-delleta-pensionabile-una-soluzione-a-portata-di-mano-che-si-stenta-a-riconoscere/>

RAMOS QUINTANA M.:

- (2014): “El factor de sostenibilidad del sistema de pensiones en España - análisis crítico”, *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad de La Laguna.
- (2021): “Reducción de la brecha de género en las pensiones contributivas: la reconstrucción de una frustrada acción positiva en el extinto complemento por maternidad”, *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*.

RAVELLI, F. (2009): *Età pensionabile nel pubblico impiego e discriminazioni di sesso secondo la Corte di Giustizia (C-46/07)*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.

RAZIN A., SADKA E. (1999): “Migration and Pension with International Capital Mobility”, *Journal of Public Economics*, Vol. 74, n. 1.

RESCE, M., (2018): “Produttività del lavoro in Italia e misure di sostegno nella contrattazione aziendale”, *Economia & lavoro*, Vol. 52, n. 3.

RILEY, M.W., RILEY, J.W. (1994): “Age integration and the lives of older people”, *The Gerontologist*, Vol. 34, n. 1.

RIVERO, S. C., & AGOIZ, A. B. (2019): “Envejecimiento activo y ciudadanía senior”. *Empiria*, n, 43 <https://doi.org/10.5944/empiria.43.2019.24299>

RIZZA, S. (2009): *Welfare e democrazia- I soggetti*, Collana di Sociologia, ed. Francoangeli.

RIZZO G. (2009): “Fertility and Pension Systems: Individual Preferences and Social Interactions”, Lulu. COM. (2010), *Fertility and Pension Systems* MPRA Paper n. 20961 <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/20961/>

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M. L. (2018): *Plataformas digitales y mercado de trabajo*, Ministerio de Trabajo e inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.

RODRÍGUEZ INIESTA, G. (2014): “La jubilación anticipada” en GARCÍA ROMERO, B. y LÓPEZ ANIORTE, M. C. (Coord.) VV.AA.: *La reforma de la pensión de jubilación*, Tirant lo Blanch.

RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, R. M (2022): “El impacto de la reforma de la Seguridad Social en el trabajo por cuenta propia: Alcance de las medidas en los trabajadores autónomos del reta y del régimen especial del mar”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n. 163.

ROSADO CEBRIÁN B., DOMÍNGUEZ FABIÁN I., ALONSO FERNÁNDEZ J.J. (2015): “Análisis empírico de la solvencia financiera y de la equidad del sistema de pensiones de jubilación español desde la perspectiva del empleo”, *Ekonomiaz*, n. 88, <file:///C:/Users/Utente/Downloads/Dialnet-AnalisisEmpiricoDeLaSolvenciaFinancieraYDeLaEquida-5295819.pdf>

ROSANO A. & COSTA G., (2017): “Stime della speranza di vita e conseguenze sociali”, *Menabó di Etica e Economia*, n. 72.

ROUSSEL, L. (1995) “La solidaridad intergeneracional. Ensayo de perspectivas”, REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, n. 70/1995. <file:///C:/Users/Utente/Downloads/Dialnet-LaSolidaridadIntergeneracionalEnsayoDePerspectivas-250136.pdf>

RUESGA, S., ET AL. (2011): *Hacia un nuevo modelo de financiación de la Seguridad Social en España.*, Ministerio de empleo y seguridad social, Secretaría de estado de la seguridad social.

SAENZ DE BURUAGA AZCARGORTA, M. (2019): “Implicaciones de la «gig-economy» en las relaciones laborales: el caso de la plataforma Uber”, *Estudios de Deusto* 67, n.º 1.

SAEZ DE JAUREGUI SANZ, L.M., (2013): “Dos modelos de sostenibilidad en el sistema de reparto de las pensiones de jubilación de prestación definida”, *Economía española y protección social*, Asociación de actuarios, estadísticos y economistas de la Seguridad Social. Madrid.

SALVADOR CIFRE, C. (1996): *Equivalencia entre cotizaciones y prestaciones de jubilación en el sistema contributivo de la seguridad social en España. En la hacienda pública ante la globalización económica. III Encuentro de Economía Pública*, Universidad de Sevilla, Departamento de Teoría Económica y Economía Política.

SÁNCHEZ ROMERO, M. (2002): “Cuantificación de los efectos de la jubilación gradual y flexible”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, Nº Extra 1, (Ejemplar dedicado a: Jubilación flexible).

SANCHEZ-URÁN AZAÑA, Y., (2014): “Adecuación y sostenibilidad de las prestaciones contributivas (en especial, de las pensiones) del sistema de Seguridad Social”, *Revista Española de Derecho del Trabajo* nº 161.

SANNA R., ZELINOTTI R. (2008): *Efficienza, efficacia ed equità del sistema pensionistico italiano*, Osservatorio SPI-IRES CGIL sui redditi da pensione e pensionati [https://fondazione](https://fondazionedivittorio.it/sites/default/files/content-attachment/2008-EFFICIENZA SISTEMA PENSIONISTICO - Osservatorio salari 0.PDF)

SANTINI, G., GHEDINI, R., DEL FATTORE, S., & PROIETTI, D. (2012): “Riforma delle pensioni”, *Economía y Trabajo*, Vol. 46, n. 3.

SANTUCCI, R. (2010): “<<Blow up>> del divieto di discriminazione nella disciplina del part-time”, *Rivista Diritti Lavori Mercati*, Vol. 8, n.º. 2.

SERRANO F., EGUÍA B., AND FERREIRO J. (2011): “Public Pensions’ Sustainability and Population Ageing: Is Immigration the Solution?”, *International Labour Review*, Vol. 150, n. 1-2
https://www.researchgate.net/publication/229940753_Public_pensions'_sustainability_and_population_ageing_Is_immigration_the_solution

SICA, A.:

- (2010) “La finestra mobile ritarda la pensione”, *Diritto e pratica del lavoro*, n. 43.
- (2010) “Vecchie e nuove regole per la pensione”, *Diritto e pratica del lavoro*, n. 44.

SUÁREZ CORUJO, B.,

- (2014) “Las increíbles pensiones menguantes: la metamorfosis del sistema público de pensiones a través del factor de sostenibilidad”, *Revista de Relaciones Laborales*, n. 5.
- (2014): *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*. Lex Nova.

TAFARO, T. (2011): “Problematiche tecniche in merito al coefficiente di trasformazione del capitale in rendita”, *Economia & lavoro*, Vol. 45, n.3.

TOHARIA CORTES L. (2005) “El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico”, *Revista de Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales*, n. 61.

TINIOS, P., BETTIO, F., BETTI, G. (2015) Men, women and pensions. Bruselas, Comisión Europea,
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/150618_men_women_pensions_en.pdf

TOMASSETTI A.

- (1985): *Tecnica attuariale delle assicurazioni sociali*, ed. Veschi.
- (1994): “*Tecnica Attuariale per Collettività*” ed. Kappa.
- (1996): *Tecnica attuariale per collettività*, ed. Kappa, Roma.

TORTUERO PLAZA, J. L.

- (2012): *La reforma de la jubilación (marco de referencia y Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social)*, Aranzadi.
- (2021): Editorial, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, n. 3 (Ejemplar dedicado a: La protección social de los mayores frente al reto de la sostenibilidad y suficiencia de las pensiones).
- (2021): “El mecanismo de equidad intergeneracional”, *Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, <https://www.aedtss.com/el-mecanismo-de-equidad-intergeneracional-por-jose-luis-tortuero/>

TOSCANI GIMÉNEZ, D. (2011): “La reforma de la jubilación a edad ordinaria por la Ley 27/2011”, *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, Vol. 4, n. 7.

TREU T.,

- (2011): “Una revisione sistémica”, *Nuovi Lavori*, Anno 4, n. 70.
- (2018) “Trasformazioni del lavoro: sfide per i sistemi nazionali di diritto del lavoro e di sicurezza sociale” en WP CSDLE “Massimo D’Antona”. IT, 2018, 371, http://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/Articoli/2018-2_Treu.pdf

VALDÉS-PRIETO S. (2006): “Conceptualization of Non-Financial Defined Contribution Systems”, (2006): *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, pp. 81-91 ed HOLZMANN, R., PALMER, E., Washington, DC: World Bank.

VALERO, D.; ARTIS, M.; AYUSO M., Y GARCÍA, J. (2011): “Una propuesta de reforma del sistema de pensiones español basada en un modelo de contribución

definida nocional”, *Revista de Métodos cuantitativos para la Economía y la Empresa*, junio 2011.

VARA M. J., (2013) “Gender inequality in the Spanish public pension system”, en *Feminist Economics*, 2013, Vol. 19, N. 4, 136-159, <http://dx.doi.org/10.1080/13545701.2013.822525>

VIDAL-MELIÁ C., BOADO-PENAS M., SETTERGREN O., (2009): “¿Puede el análisis actuarial (NDCS, BAS y MFAS) mejorar el sistema de pensiones de reparto?”, *RIS*, Bogotá (Colombia), 31 (18) <file:///C:/Users/Utente/Downloads/adminpujojs,+RIS+31-6+tec+eco+correg..pdf>

VILA TIERNO, F.; GUTIÉRREZ BENGOCHEA, M.; y BENÍTEZ LLAMAZARES, N. (2022): “Suficiencia y sostenibilidad en el marco de la ley 21/2021. Especial atención al mecanismo de equidad intergeneracional”, *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, n. 467.

VINCENT P. (1951): “The Mortality of the Old Men”, *Population*, Vol. VI, n. 2.

VON BISMARCK O. (1954): *Discorsi*, Ed. Utet.

VV.AA. (2021): *Congreso Interuniversitario OIT sobre el futuro del trabajo*, Ministerio de Trabajo y Economía Social.

ZANARDI A., (2009): “Il sistema pensionistico” *Scienza delle finanze - CLEAM* Universidad Bocconi a.a. 2008-09 - 6061.

ZUBIRI, I. (2016) “Las pensiones en España: Situación y alternativas de reforma”, *Papeles de Economía Española*, n. 147.

FUENTES ESTADÍSTICAS

1. EUROSTAT

(2019) “Ageing Europe looking at the lives of older people in the EU”
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Ageing Europe - looking at the lives of older people in the EU](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Ageing_Europe_-_looking_at_the_lives_of_older_people_in_the_EU)

(2019) “Struttura e invecchiamento della popolazione”
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Struttura e invecchiamento della popolazione#:~:text=Nel%202019%20pi%C3%B9%20di%20un,o%20superiore%20ai%2065%20anni.&text=Secondo%20le%20proiezioni%20la%20percentuale,%25%20al%2014%2C6%20%25](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Struttura_e_invecchiamento_della_popolazione#:~:text=Nel%202019%20pi%C3%B9%20di%20un,o%20superiore%20ai%2065%20anni.&text=Secondo%20le%20proiezioni%20la%20percentuale,%25%20al%2014%2C6%20%25)

(2019) “Struttura e invecchiamento della popolazione” Statistic Explained
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Struttura e invecchiamento della popolazione&oldid=469727](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Struttura_e_invecchiamento_della_popolazione&oldid=469727)

(2019) “Estadísticas explicadas: Estadísticas sobre los jóvenes ni en el empleo ni en la educación o la formación”.

(2019) “Estructura demográfica y envejecimiento de la población”, en
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population structure and ageing/es](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing/es)

(2019). “Ageing Europe looking at the lives of older people in the EU – 2019 edition” European Commission, Eurostat: Publications Office, 2019,
<https://data.europa.eu/doi/10.2785/811048>

2. ISTAT

(2016) GOLINI A. “Le trasformazioni demografiche dall’unità ad oggi” Convegno scientifico “Transizioni e prospettive demografiche nella società italiana”, ISTAT 2016.

(2020): “Aspetti di vita degli over 75”, *Statistiche today*.
https://www.istat.it/it/files/2020/04/statisticatoday_ANZIANI.pdf

(2020): “The Labour Market 2019 - an integrated reading”, *Labour Market* n. 4.

3. OCDE

(1982) “*The OECD List of Social Indicators*”, OCDE, Paris.

(2019) “*Perspectivas de la OCDE sobre los negocios y las finanzas 2019*”
<https://doi.org/10.1787/26172577>

(2019) “*Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*”, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>

NACIONES UNIDAS

(2019) UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, POPULATION DIVISION (2019). “*World Population Ageing 2019: Highlights*” (ST/ESA/SER.A/430),
<https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WorldPopulationAgeing2019-Highlights.pdf>

(2019) “*World Population Ageing 2019 Highlights*”, Department of Economic and Social Affairs Population Division.

(2019) “*Envejecimiento Mundial de la Población*”.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS), “*Active Ageing - A Political Framework*”, World Health Organization,
<https://extranet.who.int/agefriendlyworld/wp-content/uploads/2014/06/WHO-Active-Ageing-Framework.pdf>

FUENTES COMUNITARIAS

1. COMISIÓN EUROPEA

(2010): “LIBRO VERDE en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguro” Bruselas, 7.7.2010 COM(2010)365 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0365&from=ES>

(2010): “Europa 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, Bruselas, 3.3.2010 COM(2010) 2020 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES>

(2010): “EU launches public debate on the future of pensions” IP/10/905 - Bruxelles, 7 julio 2010 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_10_905

(2012): “LIBRO BLANCO Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles Bruselas, 16.2.2012 COM (2012) 55 final, [file:///C:/Users/Utente/Downloads/1_ES_ACT_part1_v2%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/1_ES_ACT_part1_v2%20(1).pdf)

(2012): “Adecuación de pensiones en la Unión Europea 2010-2050”, Informe elaborado conjuntamente por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea y el Comité de Protección Social, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

(2018): “Informe sobre la adecuación de la pensión 2018: adecuación de los ingresos actuales y futuros en la vejez en la UE”, Vol 1 y 2, disponible solo en inglés, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=10&catId=738&langId=es&pubId=8084&furtherPubs=yes>

(2017): “Ficha temática para el Semestre Europeo: Adecuación y sostenibilidad de las pensiones”, 31.10.2017 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-adequacy-sustainability-pensions-es.pdf

(2019): *The reinforced Youth Guarantee*

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=en>

(2021): conjunto con el COMITÉ DE PROTECCIÓN SOCIAL (CPS), “Informe sobre la Adecuación en las Pensiones” (IAP), (“Pensions Adequacy Report 2021”), <https://www.cde.ual.es/ficha/2021-pension-adequacy-report-current-and-future-income-adequacy-in-old-age-in-the-eu-volume-i/>

EUROFOUND (2010): *Flexible forms of work: “very atypical” contractual arrangements*
<https://www.eurofound.europa.eu/es/publications/report/2010/flexible-forms-of-work-very-atypical-contractual-arrangements>

BETTIO F., TINIOS P., BETTI G. (2013): *The Gender Gap in Pensions in the EU*, COMISIÓN EUROPEA – Directorate-General for Justice, Luxembourg,
<https://mega.public.lu/dam-assets/fr/publications/references-etudes-externes/2013/gender-gap/gender-gap.pdf>

KARPINSKA K., PEARL DYKSTRA P., (2014): “The Active Ageing Index and its extension to the regional level – Synthesis Report”, *Social Protection and Social Inclusion*, Poland, 15-16 October 2014 Ed. European Commission - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion file:///C:/Users/Utente/Downloads/PL-2014_synthesis%20report_EN.pdf

TINIOS, P., BETTIO, F., BETTI, G. (2015): *Men, women and pensions*, Bruselas, COMISIÓN EUROPEA,
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/150618_men_women_pensions_en.pdf

2. PARLAMENTO EUROPEO

(2020): “Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de enero de 2020, sobre la brecha salarial de género”
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0025_ES.html

(2020): “Brecha salarial de género en Europa: hechos y cifras (infografía), <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20200227STO73519/brecha-salarial-de-genero-en-europa-hechos-y-cifras-infografia>

FUENTES GOBIERNAMENTALES

AAVV

(2005): “Aspetti distributivi del sistema pensionistico nella prospettiva del passaggio al sistema contributivo” CAPP - Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche - Ministero del lavoro e politiche social <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/Documents/RappMinlavCAPPgiugnobis.pdf>

(2021), *Il bilancio del sistema previdenziale italiano*, Rapporto n. 8/2021, ed. Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali, [file:///C:/Users/Utente/Downloads/32055154OttavoRapportosu%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/32055154OttavoRapportosu%20(1).pdf)

AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL - AIReF

(2019) *Opinión sobre la sostenibilidad del sistema de seguridad social*

<https://www.airef.es/es/centro-documental/opiniones/opinion-sobre-la-sostenibilidad-de-la-seguridad-social/>

BARBI, E. (2001): “Aggiornamento ed analisi delle caratteristiche strutturali dei coefficienti di trasformazione previsti dalla legge 335/1995”, *Completezza e Qualità delle Informazioni Statistiche Utilizzabili Per La Valutazione della Spesa Pensionistica*, Rapporto di Ricerca coordinato da F. PERACCHI, Roma, Commissione per la Garanzia dell’Informazione Statistica, Presidenza del Consiglio dei ministri.

BEVACQUA A., TONIOLLI J., VILLA P. (2008): *La tutela della maternità – Differenze di trattamento tra le donne lavoratrici*, Commissione Pari Opportunità Uomo Donna Provincia Di Trento e Consigliera di Parità della Provincia di Trento.

COMMISSIONE VIGILANZA FONDI PENSIONE - COVIP (2019): *Relazione per l’anno 2019* <https://www.covip.it/la-covip-e-la-sua-attivita/pubblicazioni-statistiche/relazioni-annuali/relazione-annuale-2019>

CONSIGLIO NAZIONALE ECONOMIA DE LAVORO (CNEL) (2019): XXI *Rapporto sul mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2019*, CNEL.

DE LUCA M. (1997): “*Riforma del sistema pensionistico e coerenza con le linee di sviluppo dell’economia*” Commissione parlamentare per il controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA.

DUPEYROUX, M. (1966): “*Evolution et tendances des systèmes de sécurité sociales des pays membres des communautés européennes et de la grande-bretagne*” - *Rapport établi par Directeur des études de l’École nationale d’administration de Paris* Luxembourg.

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN (2020): *Informe de evaluación y reforma del pacto de Toledo*, Colección Seguridad Social, n. 35. <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/837109f0-e8fa-47fb-b878-668afc1bca1e/Informe+Pacto+de+Toledo+2011..pdf?MOD=AJPERES>

MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE (2020): *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario 2020*, Rapporto n. 21, Nota di Aggiornamento.

MINISTERO ECONOMIA E FINANZE (2021), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, [https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Spesa-soci/Attivita di previsione RGS/2021/Rapporto n22 2021 01092021.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Spesa-soci/Attivita%20di%20previsione%20RGS/2021/Rapporto%20n22%202021%2001092021.pdf)

NUCLEO DI VALUTAZIONE DELLA SPESA PREVIDENZIALE(NVSP) (2006): *Gli andamenti Finanziari del sistema pensionistico obbligatorio*, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali - NVSP, <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Documents/Resources/Lavoro/NucleoValutazioneSpesa/rapporto20051.pdf>

OBSERVATORIO SOBRE EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES (2020): “El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP)” - *Working paper*, Metodología y resultados Università di Valencia, <http://www.uv.es/pensiones/>

PERACCHI, F. ET AL: (2001): *Completezza e qualità delle informazioni statistiche utilizzabili per la valutazione della spesa pensionistica*, Rapporto di Ricerca Presidenza Consiglio dei Ministri. Commissione per la garanzia dell'informazione statistica (CGIS),

https://www.academia.edu/17024996/COMPLETEZZA_E_QUALIT%C3%80_DELLE_INFORMAZIONI_STATISTICHE_UTILIZZABILI_PER_LA_VALUTAZIONE DELLA SPESA PENSIONISTICA

OTRAS FUENTES

ANGOTTI, R., CHECCUCCI, P., D'AGOSTINO, L. (2019): “Age management e turn over generazionale” *III Convegno SISEC*, Napoli, 31 gennaio-2 febbraio 2019 <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/358>

AYUSO M., CHULIÁ E. (2018): “¿Hacia la progresiva reducción de la brecha de género en las pensiones contributivas?”, *Mi Jubilación (BBVA) - Documento de Trabajo*, n.22, <https://www.researchgate.net/publication/323243474>

BANCO DE ESPAÑA (2010): *La reforma del sistema de pensiones en España*, ed del Banco de España, https://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/ficheros/es/mfo150409_notaserviciostudios.pdf

CHULIÁ E, (2017): “El agotamiento del Fondo de Reserva de la Seguridad Social: un imprevisto y una oportunidad” *Mi Jubilación (BBVA) - Documento de Trabajo*, n.22, <https://www.jubilaciondefuturo.es/recursos/doc/pensiones/20160609/esfe/el-agotamiento-del-fondo-de-reserva-de-la-seguridad-social.pdf>

COMISIONES OBRERAS - CCOO (2011): “La reforma de pensiones: Garantía del sistema público - Más contributivo, más solidario”, *Guía Práctica para Sindicalistas* <https://www.ccoo.es/6113a97bf05febd6ef80c9fb4b2b963c000001.pdf>

GALASSO V. (2012): “I Sistemi di Welfare in Europa e nel mondo” *Atlante geopolitico Treccani* https://www.treccani.it/enciclopedia/i-sistemi-di-welfare-in-europa-e-nel-mondo_%28Atlante-Geopolitico%29/

HERNÁNDEZ DE COS P., (2020): “El sistema de pensiones en España: una actualización tras el impacto de la pandemia - Contribución del Banco de España a los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. 2 de septiembre de 2020”, *Documentos Ocasionales* n. 2106/2021, BANCO DE ESPAÑA.

MERCER CFA INSTITUTE <https://www.latam.mercer.com/newsroom/indice-global-de-pensiones-2021.html>

ROSINA, A., TESTA, M. R., (2007): “Senza figli: intenzioni e comportamenti italiani nel quadro europeo”, *Rivista di Studi Familiari*, n.1.

SANNA R., ZELINOTTI R. (2008): *Efficienza, efficacia ed equità del sistema pensionistico italiano*, Osservatorio SPI-IRES CGIL sui redditi da pensione e pensionati <https://fondazionevittorio.it/sites/default/files/content-attachment/2008-EFFICIENZA SISTEMA PENSIONISTICO - Osservatorio salari 0.PDF>

VISCO I., (2008): “Crescita, capitale umano, istruzione”, *Economia e politica industriale*, n. 2.

WORLD BANK (1994): *Adverting the old age crisis. Policies to protect the old and promote the growth*, Oxford press <https://doi.org/10.1596/0-8213-2970-7>

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

GALLONI N. (2020): “Prestiti a tassi negativi per salvare le imprese altrimenti salta tutto”, *La Gazzetta di Lucca* 15.11.2020.

GRAU PINEDA C. (2020): “Nuevo Pacto de Toledo: arranca la reforma de las pensiones 2020”- *The Conversation* <https://theconversation.com/nuevo-pacto-de-toledo-arranca-la-reforma-de-las-pensiones-148789>

LISTADO DE TABLAS Y GRÁFICOS

TABLAS

- Tabla n. 1: TASA DE PARTICIPACIÓN EN LOS SISTEMAS DEL SEGUNDO PILAR - ITALIA.....pág. 63.
- Tabla n. 2: POBLACIÓN DE LA UE POR GRUPOS DE EDAD 2008-2018 (%).....pág. 72.
- Tabla n. 3: POBLACIÓN DE LA UE POR GRUPOS DE EDAD EN 2020, 2050 Y 2100 (%)..... pág. 74.
- Tabla n. 4: INCIDENCIA DE CLASES MAYORES DE 65 EN ITALIA ENTRE 1861 Y 2018 EN ITALIA (%)..... pág. 88.
- Tabla n. 5: TASA TOTAL DE FECUNDIDAD - ESPAÑA..... pág 93.
- Tabla n. 6: TASA TOTAL DE FECUNDIDAD - ITALIA..... pág. 94.
- Tabla n. 7: PORCENTAJE DE NACIMIENTO VIVO POR ORDEN DE NACIMIENTO, 2018..... pág. 96.
- Tabla n. 8: TRABAJADORES CON CONTRATOS A TIEMPO PARCIAL Y A TIEMPO COMPLETO EN ITALIA ENTRE 2013 Y 2019 (%)..... pág. 102.
- Tabla n. 9: TRABAJADORES CON CONTRATOS DE DURACIÓN DETERMINADA Y INDEFINIDOS EN ITALIA ENTRE LOS AÑOS 2013 Y 2019 (%)..... pág. 103.
- Tabla n. 10: TRABAJADORES CON CONTRATOS A TIEMPO PARCIAL Y A TIEMPO COMPLETO EN ESPAÑA ENTRE 2013 Y 2019 (%)..... pág. 103.
- Tabla n. 11: TRABAJADORES CON CONTRATOS DE DURACIÓN DETERMINADA E INDEFINIDOS EN ESPAÑA ENTRE 2013 Y 2019 (%)..... pág. 103.
- Tabla n. 12: INCIDENCIA EN RELACIÓN CON EL NÚMERO TOTAL DE EMPLEADOS PARASUBORDINADOS (DATOS EN MILLONES)..... pág. 109.

Tabla n. 13: TRABAJADORES A TIEMPO COMPLETO Y A TIEMPO PARCIAL ENTRE LOS AÑOS 2013 Y 2019 ITALIA (VALORES EN MILLONES)...	pág. 111.
Tabla n. 14: TRABAJADORES A TIEMPO COMPLETO Y A TIEMPO PARCIAL ENTRE LOS AÑOS 2013 Y 2019 ESPAÑA (VALORES EN MILLONES)..	pág. 112.
Tabla n. 15: JÓVENES NEET POR SEXO, UE, 2019 (%).....	pág. 115.
Tabla N° 16/17: RATIO DÉFICIT/PIB (TABLA N° 16) Y DEUDA PÚBLICA (TABLA N° 17) AÑOS 2016 - 2019.....	pág. 123.
Tabla n. 18: GASTOS EN PENSIONES 1990 - 2015 (% DE PIB).....	pág. 125.
Tabla n. 19: PROYECCIÓN GASTOS EN PENSIONES 2020 - 2060 (% DE PIB).....	pág. 126.
Tabla n. 20: PROYECCIÓN DEL PORCENTAJE DE LOS ANCIANOS (+65) SOBRE POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR (20 - 64) 1950 - 2080...	pág. 128.
Tabla n. 21: TIPOS DE COTIZACIÓN DE ALGUNOS PAÍSES (CUOTA EMPLEADOS Y EMPLEADORES) 2020.....	pág. 130.
Tabla n. 22: CONSISTENCIA DEL FONDO DE RESERVA DE 2000 A 2019 (MILLONES DE EUROS).....	pág. 167.
Tabla n. 23: PORCENTAJE POR AÑOS ENTEROS DE COTIZACIÓN 2012 - 2027.....	pág. 179.
Tabla n. 23: PORCENTAJE POR AÑOS ENTEROS DE COTIZACIÓN.....	pág. 179.
Tabla n. 24: IRP TEÓRICOS E ÍNDICE APLICADO A LAS PENSIONES EN COMPARACIÓN CON ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC).....	pág. 206.
Tabla n. 25: VALORES DEL ÍNDICE DE PRECIOS DE CONSUMO (IPC) - DICIEMBRE 2019 - DICIEMBRE 2021.....	pág. 209.
Tabla n. 26: VALORES DE VARIACIONES PORCENTUALES INTERANUALES CON FÓRMULA RELATIVA TOMADOS EN CUENTA EN EL CALCULO DE LA NUEVA REVALORIZACION (ANOS 2023).....	pág. 209.

Tabla n. 27: SERIE HISTÓRICA DEL NÚMERO Y PENSIÓN MEDIA DEL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL (REGIMEN GENERAL, AUTÓNOMOS Y OTROS REGÍMENES). DATOS DE 2016 A 2021 (no se han consolidado los datos de 2022).....	pág. 258.
Tabla n. 28: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES POR TIPO Y SEXO DEL TITULAR.....	pág. 267.
Tabla n. 29: COMPOSICIÓN POR TIPO Y SEXO DEL TITULAR.....	pág. 268.
Tabla n. 30: DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE MEDIO ANUAL DE PENSIONES POR TIPO Y SEXO DEL TITULAR.....	pág. 268.
Tabla n. 31: DIFERENCIA DEL IMPORTE MEDIO TOTAL POR TIPO Y SEXO DEL TITULAR.....	pág. 269.
Tabla n. 32: DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN POR CLASE DE CUANTÍA Y SEXO DEL TITULAR (NÚMERO).....	pág. 270.
Tabla n. 33: COMPOSICIÓN DE LAS PENSIONES DE VEJEZ O JUBILACIÓN ANTICIPADA POR CLASE DE CUANTÍA Y SEXO DEL TITULAR (NÚMERO).....	pág. 270.
Tabla n. 34: REQUISITOS PARA LA JUBILACIÓN AÑOS 2020 - 2049 EN ITALIA.....	pág. 271.
Tabla n. 35: ÍNDICE DE REVALORIZACIÓN DEL IMPORTE DE LA CONTRIBUCIÓN (media armónica de la tendencia del PIB bruto de los 5 años anteriores a la fecha de cálculo).....	pág. 291.
Tabla n. 36: COEFICIENTES DE TRANSFORMACIÓN VIGENTES ENTRE 1996 Y 2009.....	pág. 313.
Tabla n. 37: COEFICIENTES DE TRANSFORMACIÓN VIGENTES ENTRE 2010 Y 2012 Y VARIACIÓN CON LA TABLA ANTERIOR.....	pág. 320.
Tabla n. 38: COEFICIENTES DE TRANSFORMACIÓN VIGENTES ENTRE 2013 Y 2015 Y VARIACIÓN CON LA TABLA ANTERIOR.....	pág. 321.

Tabla n. 39: COEFICIENTES DE TRANSFORMACIÓN VIGENTES ENTRE 2016 Y 2018 Y VARIACIÓN CON LA TABLA ANTERIOR.....	pág. 323.
Tabla n. 40: COEFICIENTES DE TRANSFORMACIÓN VIGENTES ENTRE 2019 Y 2020 Y VARIACIÓN CON LA TABLA ANTERIOR.....	pág. 324.
Tabla n. 41: COEFICIENTES DE TRANSFORMACIÓN VIGENTES ENTRE 2021 Y 2022 Y VARIACIÓN CON LA TABLA ANTERIOR.....	pág. 325.
Tabla n. 42: REQUISITOS DE JUBILACIÓN ANTICIPADA PARA LOS CONTRATADOS DESPUÉS DEL 31.12.1995.....	pág. 326.
Tabla n. 43: NÚMERO DE MUJERES QUE EJERCIERON LA “OPZIONE DONNA” 2008 - 2019.....	pág. 335.
Tabla n.44: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES POR TIPO Y SEXO DEL TITULAR.....	pág. 343.
Tabla n. 45: COMPOSICIÓN POR TIPO Y SEXO DEL TITULAR.....	pág. 351.
Tabla n. 46: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES E IMPORTE BRUTO ANUAL POR TIPO Y SEXO (TOTAL).....	pág. 351.
Tabla n. 47: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES E IMPORTE BRUTO ANUAL POR TIPO Y SEXO (MUJERES).....	pág. 352.
Tabla n. 48: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES E IMPORTE BRUTO ANUAL POR TIPO Y SEXO (HOMBRES).....	pág. 352.
Tabla n. 49: DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE MEDIO ANUAL DE PENSIONES POR TIPO Y SEXO.....	pág. 353.
Tabla n. 50: DIFERENCIA DEL IMPORTE MEDIO TOTAL POR TIPO Y SEXO DEL TITULAR.....	pág. 353.
Tabla n. 51: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES, IMPORTE BRUTO ANUAL E IMPORTE MEDIO ANUAL POR GRUPO Y SEXO....	pág. 354.
Tabla n. 52: DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE PENSIONES, IMPORTE BRUTO ANUAL E IMPORTE MEDIO ANUAL POR TIPO Y GRUPO.....	pág. 355.

Tabla n. 53: DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES DE VEJEZ O JUBILACIÓN ANTICIPADA POR CLASE DE CUANTÍA Y SEXO DEL PENSIONISTA (NÚMERO).....	pág. 356.
Tabla n. 54: DISTRIBUCIÓN DE LAS PENSIONES DE VEJEZ O JUBILACIÓN ANTICIPADA POR CLASE DE CUANTÍA Y SEXO DEL PENSIONISTA (IMPORTE MENSUAL MEDIO).....	pág. 357.
Tabla n. 55: COMPOSICIÓN DE LAS PENSIONES DE VEJEZ O JUBILACIÓN ANTICIPADA POR CLASE DE CUANTÍA Y SEXO DEL PENSIONISTA (NÚMERO).....	pág. 358.
Tabla n. 56: RESULTADOS ÍNDICE MMGPI Y VALORES DE LOS TRES SUBÍNDICES EN 2019.....	pág. 359.
Tabla n. 57: TASA BRUTA DE REEMPLAZO POR SEXO Y EDAD DE PRIMERA CONTRATACIÓN EN NACIONES OCDE.....	pág. 381.
Tabla n. 58: TASA BRUTA DE REEMPLAZO POR NIVELES DE RENTA EN NACIONES OCDE.....	pág. 386.
Tabla n. 59: TASA NETA DE REEMPLAZO POR NIVELES DE RENTA EN NACIONES OCDE.....	pág. 388.
Tabla n. 60: RIQUEZA NETA DE LAS PENSIONES POR NIVELES DE RENTA Y SEXO EN NACIONES OCDE.....	pág. 389.
Tabla n. 61: MEDIDAS DE CONCENTRACION: EL ÍNDICE GINI Y DIFERENCIAS ENTRE PERCENTILES EN NACIONES OECD.....	pág. 393.
Tabla n. 62: NÚMERO DE PAÍSES POR TIPO DE INDEXACIÓN.....	pág. 397.
Tabla n. 63: NÚMERO DE PAÍSES POR TIPO DE INDEXACIÓN.....	pág. 402.

GRÁFICOS

- Gráfico n. 1/2: TASA DE REEMPLAZO BRUTO DEL SISTEMA PÚBLICO - CARRERAS DINÁMICAS / CARRERAS PLANAS..... pág. 56.
- Gráfico n. 3: PROBABILIDAD DE MUERTE POR EDAD PARA DIFERENTES COLECTIVOS DE ESTUDIO..... pág. 78.
- Gráfico n. 4: DISTRIBUCIÓN POR EDADES A LAS DEFUNCIONES: POBLACIÓN MASCULINA NEERLANDESA 1950 - 2012..... pág. 80.
- Gráfico n. 5: COMPARACIÓN ENTRE LAS DEFUNCIONES POBLACIÓN ITALIANA AÑOS 1998 - 2018..... pág. 90.
- Gráfico n. 6: COMPOSICIÓN SEGÚN LA NACIONALIDAD DE LOS VALORES ADQUIRIDOS (VALORES EN MILLONES)..... pág. 162.
- Gráfico n. 7: COMPOSICIÓN POR PAÍS EMISOR DE LA DEUDA EXTRANJERA EN LA CARTERA DEL FONDO (VALORES EN MILLONES)..... pág. 162.
- Gráfico n. 8: TENDENCIA EN LAS DOS DÉCADAS DE VIDA DEL FONDO 2000 - 2019..... pág. 166.
- Gráfico n.9: NIVELES DE PROTECCION SOCIAL PARA PERSONAS MAYORES..... pág. 388.