



**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**Evolución del gasto de las pensiones  
contributivas de jubilación (2013-2019) y  
análisis de la Ley 27/2011, de 1 de agosto,  
sobre actualización, adecuación y  
modernización del sistema de pensiones de  
Seguridad Social**

ALUMNO: González Villa, Rafael

GRADO: Economía

TUTOR: Rodríguez Alba, Javier

DEPARTAMENTO: Economía Aplicada II



En Sevilla, 27 mayo 2022

## Índice

<b>1. Resumen .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Introducción. Motivación para la realización del trabajo.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Historia e introducción de conceptos.....</b>	<b>7</b>
<b>3.1. Contexto histórico del sistema de pensiones español .....</b>	<b>7</b>
<b>3.2. Comparación entre diferentes sistemas de pensiones en la Unión Europea .....</b>	<b>10</b>
<b>3.3. Pensiones contributivas.....</b>	<b>11</b>
<b>3.4. Pensiones no contributivas .....</b>	<b>13</b>
<b>3.5. Evolución del sistema de pensiones en España .....</b>	<b>14</b>
<b>3.6. Pensiones de jubilación .....</b>	<b>15</b>
<b>4. Análisis de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social .....</b>	<b>19</b>
<b>5. Evolución del gasto en pensiones .....</b>	<b>26</b>
<b>6. Factores relevantes de la variación del gasto.....</b>	<b>29</b>
<b>7. Sistema de financiación de las pensiones .....</b>	<b>33</b>
<b>8. Proyecciones futuras sobre el gasto en pensiones.....</b>	<b>36</b>
<b>9. Conclusiones .....</b>	<b>38</b>
<b>10. Referencias bibliográficas.....</b>	<b>40</b>

## **Índice de tablas**

**Tabla 1. Características de los sistemas de pensiones en la UE. Página 10**

**Tabla 2. Evolución de las pensiones en España. Página 14**

**Tabla 3. Distintos tipos de pensiones de jubilación tras la Ley 27/2011. Página 16**

**Tabla 4. Edad y cotización exigida para la jubilación. Página 22**

**Tabla 5. Edad y cotización exigida para la jubilación parcial. Página 23**

**Tabla 6. Fuentes principales de financiación de las pensiones. Página 34**

## **Índice de gráficas**

**Gráfica 1. Tipología de las pensiones. Página 9**

**Gráfica 2. Número de pensiones de jubilación. Página 17**

**Gráfica 3. Importe medio de las pensiones de jubilación. Página 17**

**Gráfica 4. Evolución de trabajadores afiliados a la SS en alta laboral. Página 25**

**Gráfica 5. Cotizaciones totales frente a pensiones totales. Página 27**

**Gráfica 6. Base de cotización media frente a la pensión media. Página 27**

**Gráfica 7. Evolución del gasto en pensiones. Página 28**

**Gráfica 8. Evolución de la pensión de jubilación media. Página 28**

**Gráfica 9. Evolución de la tasa bruta de natalidad. Página 29**

**Gráfica 10. Esperanza de vida de la población española. Página 30**

**Gráfica 11. Índice de envejecimiento de la población español. Página 30**

**Gráfica 12. Tasa de paro y actividad en España. Página 32**

**Gráfica 13. Déficit de la Seguridad Social. Página 34**

## **1. Resumen**

Con este trabajo se pretende realizar un estudio de la evolución del gasto en las pensiones contributivas de jubilación en el periodo comprendido entre 2013 y 2019. También, se analiza la reforma realizada en el sistema de Seguridad Social con la promulgación de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

En primer lugar, se ha realizado una breve síntesis de la historia del sistema de pensiones español, haciendo hincapié en los acontecimientos más importantes que tuvieron lugar en el pasado. Además, se han definido todas las modalidades de pensiones que forman el conjunto del sistema, diferenciando entre contributivas y no contributivas.

Por un lado, se han detallado los tipos de pensiones contributivas de jubilación que existen. Respecto a la reforma introducida con la Ley 27/2011 se ha hecho un análisis minucioso, artículo por artículo, haciendo un mayor énfasis en aquellos que específicamente inciden en las pensiones contributivas de jubilación.

Por otro lado, se estudian los factores determinantes del gasto en pensiones junto con los diferentes índices demográficos y laborales con fuerte incidencia en la evolución del gasto.

Asimismo, se define brevemente el sistema de financiación del sistema de la Seguridad Social y las principales fuentes de financiación de este. También, se apuntan algunas de las proyecciones futuras propuestas en relación a la evolución del gasto, según diversos autores y/o instituciones especializadas.

En último lugar, se estructuran las conclusiones obtenidas tras la realización de este trabajo en relación al gasto en las pensiones contributivas de jubilación y su financiación, teniendo en cuenta la reforma introducida.

### **Palabras claves**

*Pensiones contributivas de jubilación; Gasto en pensiones; Financiación; Seguridad Social; Ley 27/2011.*

## **2. Introducción. Motivación para la realización del trabajo.**

La motivación para realizar este trabajo de fin de grado radica en el problema que existe desde hace varios años con la financiación de las pensiones en España. La finalidad de este estudio es analizar la evolución del gasto en pensiones desde 2013 hasta 2019 y los cambios introducidos en el sistema de pensiones por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Se estudia la evolución del gasto en este periodo temporal, desde 2013 hasta 2019, con la finalidad de evitar los efectos de las crisis, tanto de la surgida en 2008 como de la más reciente causada por la pandemia mundial en 2020, para así poder analizar un periodo temporal donde no existan perturbaciones externas notorias.

El trabajo se centra en el estudio de la evolución del gasto en las pensiones durante el periodo definido, analizando además las cuantías medias de las pensiones y comparándolas con la base de cotización media. Para divisar dichas evoluciones con mayor claridad y concisión se hace uso de diferentes representaciones gráficas.

Las fuentes estadísticas utilizadas para la obtención de los datos han sido principalmente el Boletín de Estadística Laborales y el Instituto Nacional de Estadística, junto con la información aportada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

La financiación en el sistema de pensiones es un problema cada vez más arraigado en España, donde los diversos ejecutivos han de tomar las medidas y efectuar las reformas oportunas para combatirlo. Por ello, en el trabajo también se estudian las fuentes de financiación del sistema de pensiones y las proyecciones futuras estimadas, donde se trata la sostenibilidad del mismo.

He centrado el análisis en las pensiones contributivas de jubilación al considerar que son las más determinantes en el problema de financiación del sistema. Y ello por los siguientes motivos:

- Son las pensiones que más relacionadas se encuentran con el mercado de trabajo español. En tanto, el actual problema del desempleo en España impide poder aumentar la recaudación con mayores cotizaciones sociales.
- La elevada esperanza de vida de la población y el alto índice de envejecimiento, siendo España, por ello, un país envejecido según el Instituto Nacional de Estadística (2022b). Además, las pensiones contributivas de jubilación representan el 58% del total de pensiones en España (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2021).
- La tendencia demográfica actual totalmente diferente a la de 30 años atrás, con tasas de natalidad en tendencia decrecientes (INE, 2022a).
- El Estado del Bienestar instaurado en España tiene como finalidad mejorar el bienestar de la sociedad y la calidad de vida de las personas que residen en la nación a través de la intervención del Estado. Las pensiones son parte de dicha intervención estatal, estas transferencias sociales si no existieran llevarían al 68% de los ancianos españoles a la pobreza.

Es de vital importancia el Estado del Bienestar, siendo imprescindible mantenerlo en nuestro país a sabiendas de que supone un coste (Navarro, 2004).

### 3. Historia e introducción de conceptos

#### 3.1. Contexto histórico del sistema de pensiones español<sup>1</sup>

El sistema de pensiones tiene su origen en Europa, concretamente en Prusia, donde Otto von Bismarck introdujo las pensiones públicas a finales del siglo XIX (Jimeno, 2000).

Los sistemas de pensiones de los países de Europa Continental guardan diferencias con los sistemas establecidos en los países anglosajones en el siglo XX, según Jimeno (2000), mientras los primeros se amparan en las ideas Bismarckianas y los segundos se basan en las ideas de Beveridge<sup>2</sup>.

Las primeras se corresponden con el sistema actual de las pensiones, excluyendo las no contributivas; en cambio, los sistemas de pensiones anglosajones tenían como objetivo luchar contra la pobreza y la financiación se realizaba a través de impuestos generales (Jimeno, 2000).

El primer sistema público de pensiones de jubilación en España nace en 1919, conocido con el nombre de *Retiro Obrero Obligatorio*. El 11 de febrero de 1919 es presentado en el Congreso el proyecto de ley encargado al INP (Instituto Nacional de Previsión). Como consecuencia del nuevo estadillo y la supresión de las Cortes, el gobierno tiene la obligación de publicar el texto en forma de Real Decreto un mes más tarde, el 11 de marzo de 1919, aunque la entrada en vigor definitiva se consigue en 1921 junto con la publicación del Reglamento de Operaciones.

La finalidad de este sistema de pensiones de vejez fue garantizar con las contribuciones de los obreros entre 16 y 65 años un seguro mínimo contra la pobreza para aquellos que ya no estuvieran en edad de trabajar.

La contribución de los afiliados a este sistema de pensiones consistía en un fijo anual sin tener en cuenta la edad del obrero. Además, existía otra cuota que era proporcionada por el Estado, también fija para aquel que hubiera trabajado durante todo el año completo.

Una vez alcanzados los 65 años, los afiliados a este nuevo sistema por primera vez en España tenían derecho a percibir 365 pesetas anuales en concepto de su pensión por las contribuciones que depositaron en el pasado. Dicho sistema de pensiones es un sistema de cuota media o uniforme, establecido así con los objetivos de no discriminar a los trabajadores por su edad y de lograr una simplificación administrativa.

Existieron numerosos debates durante la época en los que se cuestionan la pensión recibida, al considerarse verdaderamente escasa.

---

<sup>1</sup> Información seleccionada para realizar el apartado de los artículos escritos por los autores Elu Terán (2006) y Cassillas (2018), entre otras fuentes.

<sup>2</sup> Las ideas Bismarckianas integran pensiones periódicas y vitalicias para la vejez, pero sólo con cobertura para trabajadores que contribuyen al sistema con sus cotizaciones. En cambio, las ideas de Beveridge están estrechamente vinculadas con el Estado del Bienestar y la cobertura de estas prestaciones económicas es universal, siendo un instrumento de asistencia social.

Las modificaciones y reformas sufridas a lo largo del tiempo han sido abundantes durante la época franquista (Ley de Bases de la Seguridad Social 1963), así como en los años 80 y 90, siendo en este caso la más significativa el Pacto de Toledo (1995).

El Pacto de Toledo se elabora en un contexto de una efímera crisis económica al principio de los años 90, y surge por el debate político que existía respecto a la sostenibilidad del sistema de pensiones, tanto a corto como a largo plazo (Zubiri, 2016).

La aprobación del Pacto de Toledo en 1995 se encuentra vinculada con la aplicación del término de “justicia social”. En la Constitución Española puede verse referenciado este término en los artículos 9 y 10, siendo el Estado de la nación el responsable de garantizar una vida digna en igualdad de condiciones, tanto efectiva como real, para todos los ciudadanos. Por otro lado, partiendo de esta concepción, la falta de capacidad económica para financiar el sistema de pensiones es otra de las causas que hicieron imprescindible la creación de dicho pacto.

Hay que tener en cuenta que España al ser un país envejecido tiene un alto gasto en pensiones de jubilación, ya que esta es otra de las causas que hacen imprescindible este pacto, para aplicar las quince recomendaciones que incluyó (INE, 2022b).

La finalidad que tiene la creación de este instrumento parlamentario es proteger el sistema de pensiones para garantizar la consecución de la “justicia social” a través del consenso, y en la medida de lo posible, siendo el sistema de financiación de las pensiones sostenible a medio/largo plazo.

Actualmente, existen tres versiones del Pacto de Toledo, la primera de 1995, posteriormente la de 2003 y la más reciente de 2011, todas ellas dirigidas a buscar el consenso político en el ámbito de las pensiones. Con el Pacto de Toledo se pretende que todas las decisiones y reformas que se han de tomar en el ámbito de las pensiones sean consensuadas sin intereses políticos, adaptándose a las necesidades requeridas en todo momento.

Para ello se crea una Comisión Permanente de Seguimiento con el objetivo de encontrar consenso para las diferentes reformas futuras. Según Zubiri (2016), los acuerdos más relevantes del Pacto de Toledo de 1995 son:

- **Separación de fuentes:** se establece que las pensiones contributivas sean financiadas con las cotizaciones sociales de los trabajadores y, en cambio, las pensiones no contributivas sean financiadas con impuestos generales, buscando la sostenibilidad en el largo plazo.
- **Proporcionalidad:** se establece en el pacto que debe existir cierta proporcionalidad con respecto a lo que el trabajador ha pagado en concepto de cotizaciones sociales y la pensión que recibe una vez que se jubile.
- **Indiciación:** se establece que las pensiones tienen que actualizarse según el crecimiento de los precios, es decir, según el crecimiento del índice de precios al consumo (IPC) para que los pensionistas no vean decrecer su poder adquisitivo.
- Se establece el objetivo, en cualquier caso, de **dinamizar el empleo**, incluso si para conseguirlo hay que reducir las cotizaciones sociales cuando sea posible.
- Creación de un **Fondo de Reserva** para poder hacer frente a los efectos producidos por las fluctuaciones cíclicas, su creación tiene lugar en 2003. Con el



objetivo de acumular los superávits cuando existan para poder financiar los déficits cuando existan.

Estos son los principales acuerdos que tuvieron lugar en 1995 en el Pacto de Toledo, aunque en los años posteriores se han introducido medidas dirigidas a reforzar los incentivos para que alarguen la vida laboral y aumentar el número de años para el cálculo de la base reguladora (Seguridad Social, 2022c).

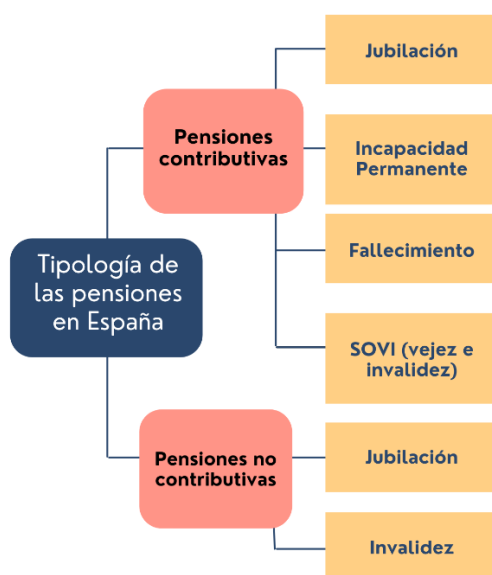
Una vez expuesta brevemente la historia del sistema de pensiones español, centro el análisis en el sistema de pensiones actual, poniendo el acento en las pensiones de jubilación contributivas, porque son las más significativas.

El sistema de pensiones en España es un sistema público mixto que engloba dos modalidades de pensiones, de reparto y de prestación definida (Conde-Ruiz y González, 2013).

Por un lado, se trata de un sistema de pensiones de reparto porque el importe de las pensiones de los jubilados es pagado por el importe de las cotizaciones realizadas por los trabajadores que se encuentran dados de alta en la Seguridad Social. Por otro, se trata de un sistema de prestación definida porque la cuantía de la pensión recibida depende de las características del historial de los empleos del trabajador durante su vida laboral (Conde-Ruiz y González, 2013). Es decir, en función del número de años cotizados del trabajador y de la base de cotización, se le asigna una determinada prestación económica.

Asimismo, existen diferentes tipos de pensiones, las contributivas y las no contributivas, dentro de estos tipos de pensiones también encontramos diferentes modalidades según la Seguridad Social (2022a), que se detallan a continuación.

**Gráfica 1. Tipología de las pensiones**



Fuente: Seguridad Social. Elaboración propia.

Las pensiones contributivas son prestaciones económicas normalmente de duración indefinida, que están sujetas a una previa relación jurídica con la Seguridad Social, aunque no es condición necesaria si se cumplen unos determinados requisitos. La cuantía de dichas prestaciones se determina en función de la aportación pertinente que le corresponda a cada trabajador y, también, al empresario.

Dentro de la modalidad contributiva de las pensiones en España, existen dos modalidades de acción protectora. En primer lugar, la acción protectora del Régimen General y de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social, que integra las pensiones por jubilación, por incapacidad permanente y por fallecimiento. En segundo lugar, la acción protectora del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, reconocido por las siglas SOVI.

En cambio, en las pensiones no contributivas no es necesario un periodo de cotización previo, sino que son prestaciones concedidas por encontrarse en situaciones de necesidad protegible. Esas prestaciones se asignan a personas que carezcan de recursos suficientes para subsistir en las condiciones legales previamente establecidas, y son de dos tipos: pensiones por invalidez y pensiones por jubilación.

La gestión y dirección de esta modalidad de pensiones no contributivas recae en las comunidades autónomas, es decir, el Estado cede la competencia a los órganos específicos de cada CC.AA. y en el caso particular de Ceuta y Melilla, al Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

### **3.2. Comparación entre diferentes sistemas de pensiones en la Unión Europea<sup>3</sup>**

De manera introductoria, se va a comparar el sistema de pensiones español con otros de la Unión Europea con los datos de la Tabla 1.

Antes de comenzar voy a definir varios conceptos que integra la tabla que a continuación se muestra. Por un lado, la tasa de dependencia, que es la proporción de personas dependientes (menores de 16 años y mayores de 64 años) sobre la población en edad de trabajar (personas entre 16 y 64 años). Y, por otro lado, la tasa de sustitución, que es la relación entre la pensión de jubilación que recibe y el último sueldo en activo.

**Tabla 1. Características de los sistemas de pensiones en la UE**

Características	Gasto en pensiones (% PIB)		Edad legal de jubilación		Tasa de dependencia		Tasa de sustitución	
	2013	2016	2013	2016	2013	2016	2013	2016
<b>Per. temporal</b>								
<b>Alemania</b>	10,0	10,1	65,3	65,5	37,6	41,7	44,6	42
<b>España</b>	11,8	12,2	65,0	65,3	28,9	31,0	59,7	57,7
<b>Francia</b>	14,9	15,0	65,8	66,3	43,9	46,4	51,3	50,5
<b>Italia</b>	15,7	15,6	66,3	66,6	39,6	38,6	58,8	58,9

Fuente: 2015 Ageing Report. Informe Anual 2018 BDE. Elaboración propia.

De la tabla anterior destaca que Francia tiene un sistema de pensiones de prestación definida al igual que España. En 2013, el gasto en pensiones en Francia respecto al PIB

<sup>3</sup> Información obtenida para realizar el apartado de los autores Hernández de Cos, Jimeno y Ramos (2017); *El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma*.

era del 14,9%, en cambio, el gasto en España se situaba 3,1 puntos porcentuales por debajo.

Ambos países se encontraban por encima de la media de la UE (10,5%), pero la sustancial diferencia reside en la tasa de dependencia. La tasa de dependencia de España es excesivamente baja, solo tienen una tasa de dependencia menor Irlanda y Chipre, teniendo Francia una tasa de dependencia del 43,9%, la mayor de toda la Unión Europea.

Respecto a lo observado anteriormente, esto es positivo para España, porque la carga soportada por la población activa para mantener a la población dependiente es menor comparativamente que en el resto de países.

En segundo lugar, comparando la situación de España con la de Alemania que tiene un sistema de pensiones de puntos donde las cotizaciones se convierten en puntos y con la de Italia, que tiene un sistema de pensiones basado en las cuentas nacionales, es decir, depende de la contribución individual.

Destaca en términos de PIB, el menor ratio del gasto en pensiones en Alemania (10% del PIB) frente al elevado ratio que presenta Italia (15,7% del PIB), siendo el mayor gasto en pensiones de la UE.

Si bien las tasas de dependencia de ambos países se sitúan por encima de la España, sin embargo, la tasa de sustitución es mayor en España que en estos dos países. Por tanto, en España se pierde menor poder adquisitivo cuando la persona abandona la vida laboral y se jubila, en comparación con estos países de la UE, siendo positivo para la población española.

Aunque en los cuatro países estudiados se observa una evolución similar de las características analizadas, España es el país en el que más aumenta el gasto en pensiones durante el periodo considerado (0,4 puntos porcentuales). Italia, por su parte, que disminuye el gasto en pensiones, si bien también disminuye su tasa de dependencia.

Por otro lado, si analizamos el gasto en pensiones a finales del siglo XX, en el año 1998, en España se situaba dicho gasto 3,2 puntos porcentuales por debajo de la media europea en relación al PIB. En nuestro país el gasto en pensiones representaba el 11,4% del PIB frente al 14,6% del PIB en la Unión Europea (Jimeno, 2000).

Se puede observar como el gasto medio en pensiones en relación al PIB de la Unión Europea sigue una tendencia decreciente hasta la actualidad, al igual que ocurrió en España hasta 2013.

### **3.3. Pensiones contributivas<sup>4</sup>**

Como ya se ha anticipado, dentro de las pensiones contributivas existen tres tipos: de jubilación, de incapacidad permanente y de fallecimiento.

#### **A. Jubilación.**

---

<sup>4</sup> Información seleccionada para realizar el apartado de la página web de la Seguridad Social (2022a), donde aparecen todas las modalidades/clases existentes de pensiones.

Las pensiones contributivas por jubilación son concedidas por la pérdida de ingresos cuando se alcanza una determinada edad, se reduce la jornada laboral o se cesa el trabajo por cuenta ajena o propia.

La tipología de pensiones de jubilación es muy amplia, siendo las pensiones por jubilación ordinaria y anticipada las más comunes, estas serán abordadas posteriormente.

Las pensiones de jubilación son las de mayor peso en el sistema de pensiones español, acaparando hasta un 58% de la totalidad del número de pensiones.

Se trata de una prestación económica que se caracteriza por ser vitalicia, única e imprescriptible. La prestación es reconocida cuando a causa de la edad el trabajador cesa su puesto de trabajo y se extingue, únicamente, con el fallecimiento de la persona jubilada.

La cuantía de la pensión se determina por la base reguladora y el porcentaje aplicable que se calcula en función de los años previamente cotizados. El periodo mínimo de cotización para poder percibir dicha pensión es de quince años, donde como condición necesaria el trabajador ha de cotizar dos años seguidos inmediatos a la fecha de causar el derecho.

### **B. Incapacidad permanente.**

Las pensiones contributivas por incapacidad permanente son concedidas cuando una persona ve reducida o anulada su capacidad laboral, por motivo de accidente o enfermedad, cubriendo la pérdida de ingresos producida por estas situaciones. Es necesario que el trabajador haya estado sometido a un tratamiento prescrito y, posteriormente, haber sido dado de alta, constatando así que sus reducciones anatómicas o funcionales graves definitivas anulan su capacidad de realizar cualquier trabajo.

Dicha pensión está sujeta a un procedimiento de revisión de la incapacidad, por tanto, en caso de haberse solucionado la reducción funcional grave de la persona física, podrá extinguirse la pensión de incapacidad permanente. Además, puede extinguirse por motivos como el fallecimiento de la persona o el reconocimiento de la pensión de jubilación a partir de los 65 años.

Existen diferentes tipos de pensiones de incapacidad permanente, donde cada modalidad tiene unos requisitos propios y cuantías diferentes. Son las siguientes: incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total, incapacidad permanente absoluta y gran invalidez.

### **C. Fallecimiento.**

Las pensiones contributivas por fallecimiento también se encuentran dentro de la acción protectora del Régimen General y de los Regímenes Especiales.

Son prestaciones económicas concedidas por muerte y supervivencia que tienen como objetivo compensar una situación de necesidad económica producida por el fallecimiento de una o varias personas, para determinadas personas que sufren dicha necesidad.

Existen diferentes modalidades de pensiones de fallecimiento: viudedad, orfandad y en favor de familiares, entre otras.

En último lugar, dentro de las pensiones contributivas como apuntaba anteriormente se encuentra también la acción protectora del SOVI que incluye pensiones de vejez, invalidez y viudedad.

El Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez reconoce una prestación económica a aquellas personas que cumplen los requisitos exigidos, pero que, en este caso, no tengan derecho a una pensión a través del sistema de Seguridad Social. El objetivo de dicho seguro es reconocer pensiones vitalicias y de cuantía fija por haber estado afiliado al Retiro Obrero o por haber cotizado en el extinguido SOVI.

### **3.4. Pensiones no contributivas<sup>5</sup>**

Dentro de las pensiones no contributivas existen dos tipos: de invalidez y de jubilación.

#### **A. Invalidez.**

Para poder recibir la pensión no contributiva por invalidez hay cumplir una serie de requisitos de renta, de edad (entre 18 y 65 años) y de residencia, además de no tener derecho a recibirla en la modalidad contributiva. Esta prestación económica se asignará a aquellas personas en situación de necesidad económica que no dispongan de un periodo previo de cotización siendo los ingresos anuales inferiores a 5.899,60€.

Es indispensable tener en cuenta si dicha persona convive con otras que se considerarían miembros de su unidad económica de convivencia, en cuyo caso ascenderá la cuantía mínima exigida para recibir dicha pensión.

#### **B. Jubilación.**

Las pensiones no contributivas por jubilación son concedidas a aquellas personas que no tienen derecho a una prestación económica en la modalidad contributiva y cumplen los requisitos exigidos de edad, renta y residencia. Además, la cuantía mínima de dicha pensión que cualquier persona puede percibir es de 105,35€ mensuales, siendo la cuantía íntegra de 421,40€ mensuales. Respecto a los ingresos mínimos requeridos para poder percibir esta prestación son los mismos que en las pensiones no contributivas de invalidez.

Es primordial para poder percibir dicha pensión no contributiva de jubilación haber residido en territorio español durante diez años inmediatos anteriores a la fecha de solicitud y hacerlo actualmente.

Las pensiones no contributivas de invalidez y la de jubilación son incompatibles. Las pensiones no contributivas se rigen principalmente por el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla en materia de pensiones no contributivas la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, donde se apuntan los requerimientos necesarios para solicitar estas prestaciones no contributivas y el resto de requisitos que han de cumplir.

---

<sup>5</sup> Información seleccionada para realizar el apartado de la página web de la Seguridad Social (2022a), donde aparecen todas las modalidades/clases existentes de pensiones.

### 3.5. Evolución del sistema de pensiones en España

Considerando lo apuntado anteriormente entre el sistema de pensiones y la tipología, la siguiente tabla incorpora información cuantitativa sobre la importancia de cada modalidad en los años 2013 y 2019 para apreciar su evolución y los efectos de la reforma de 2011 que será analizada en el siguiente apartado.

**Tabla 2. Evolución de las pensiones en España (2013-2019)**

Periodo temporal	2013		2019		Tasas de variación 2013-2019	
	N.º de pensiones	Gasto (millones de euros)	N.º de pensiones	Gasto (millones de euros)	N.º de pensiones	Gasto
<b>Pensiones Contributivas</b>	8.854.617	108.564,30	9.801.016	135.242,61	10,68%	24,57%
Jubilación	5.523.066	74.663,99	6.094.290	96.245,21	10,34%	28,90%
Incapacidad permanente	932.045	11.905,33	960.706	13.193,80	3,08%	10,82%
Fallecimiento (viudedad, orfandad y a favor familiares)	2.399.506	21.994,98	2.746.020	25.803,60	14,44%	17,32%
<b>Pensiones No Contributivas</b>	447.153	2.677,33*	452.157	2.600,82	1,11%	-2,86%
Invalidez	196.527		191.113		-2,75%	
Jubilación	250.527		261.044		4,20%	
<b>TOTAL</b>	9.301.770	113.918,9	10.253.173	137.843,43		

\*El gasto en prestaciones no contributivas incluye el cupo de País Vasco y Navarra. No se puede completar la tabla en su totalidad por falta de estadísticas analizadas.

Fuente: Seguridad Social. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Observando los datos de la tabla anterior, se aprecia el importante crecimiento de las pensiones de jubilación en términos de gasto (28,90%), siendo igualmente las que más han crecido en número de beneficiarios.

Se puede anticipar que el aumento del gasto en las pensiones contributivas ha sido mayor que el aumento del número de pensiones contributivas, por tanto, el aumento del gasto se debe con mayor proporción al aumento de la cuantía de la pensión media. En cambio, en las pensiones no contributivas el gasto ha disminuido, pero ha aumentado el número de pensiones.

Con ello, las pensiones de jubilación, representan el 58% del total del sistema de pensiones de la Seguridad Social según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021). Es pertinente, por tanto, advertir si el elevado crecimiento del gasto se debe al aumento del número de pensiones o al aumento de la pensión media, incluso si podría ser a ambas; así como extraer si existe o no insuficiencia de recursos para financiar las pensiones, aunque el hecho de tener que adquirir pasivos financieros desde 2017 puede ser una evidencia de esta posible insuficiencia.

El número de pensiones no contributivas en general, han tenido un crecimiento más tenue (1,11%). Sin embargo, el gasto en dichas pensiones presenta una tasa de variación negativa (-2,86%). Desde la entrada en vigor en 2013 de la legislación analizada, las pensiones no contributivas se financian en su totalidad con impuestos generales (Hernández, Jimeno y Ramos, 2017).

En el apartado 7 se analiza la financiación del sistema de pensiones y la suficiencia o no del mismo teniendo en cuenta la dimensión que ha ido adquiriendo en términos de gastos.

### **3.6. Pensiones de jubilación<sup>6</sup>**

Centrándonos ya en el caso específico de las pensiones de jubilación, las pensiones contributivas de jubilación constituyen el grueso del sistema de la Seguridad Social y están integradas en el Régimen General, existiendo una amplia variedad de tipos que fueron modificados por la Ley 27/2011 (Tabla 3).

Respecto a los diferentes tipos de pensiones de jubilación, las jubilaciones de manera parcial son las que se han querido desincentivar con la aplicación de la Ley 27/2011. En la modalidad anticipada, las altas en pensiones por jubilación parcial fueron en 2016 de 28.987 pensiones frente a las 20.337 del año 2019, esto es, un descenso del 29.84%.

La modalidad de pensión de jubilación ordinaria en el grupo de las pensiones no anticipadas es la más común, junto con la pensión voluntaria en la modalidad de pensiones de jubilación anticipadas.

En 2019, se dieron de alta en pensiones anticipadas 121.479 personas, dentro de la modalidad anticipada el 39,23% eran pensiones voluntarias. También, en 2019, en la modalidad no anticipada se dieron de alta 181.576 pensionistas, siendo el 91,87% ordinarias del total de pensionistas con pensión no anticipada.

En años anteriores, concretamente, en 2015 y 2016, las altas en pensiones mayoritarias en el grupo de las pensiones anticipadas, fueron las pensiones no voluntarias, representando el 43,43% y 39,25%, respectivamente.

---

<sup>6</sup> Información seleccionada para realizar el apartado de la página web de la Seguridad Social (2022b), donde aparecen las modalidades de pensiones de jubilación existentes en el Régimen General. También, se ha utilizado la información aportada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

**Tabla 3. Distintos tipos de pensiones de jubilación tras la Ley 27/2011.**

Tipo		Edad	Carencia genérica	Situación laboral	Otros requisitos	Observaciones
Ordinaria		De 65-67 años, según tiempo cotizado	15 años	Alta o asimilada. No alta	-	-
Anticipada	Mutualista	A partir de 60 años reales	Mínimo 15 años	Alta o asimilada	Acreditar condición mutualista	Se aplican coeficientes reductores a la pensión por cada año que falte para los 65, depende del tipo del cese y de la cotización.
			Con 30 años y cese involuntario (más favorable)			
	Voluntaria	Edad real 2 años como máximo inferior a la ordinaria	35 años	Alta o asimilada	Pensión superior a la pensión mínima por situación familiar a los 65 años	- Coeficientes reductores de la pensión por cada trimestre o fracción de anticipación a la edad ordinaria.
	Involuntaria	Edad real 4 años como máximo inferior a la ordinaria	33 años	Alta o asimilada	Cese por reestructuración empresarial que impida la continuidad de la relación laboral o como consecuencia de ser víctima de violencia de género. 6 meses anteriores inscrito como demandante	- El importe resultante de la pensión no puede superar el tope máximo de pensión reducido en un 0.50% por trimestre o fracción.
	Determinadas incapacidades superiores al 45%	A partir de los 56 años reales	15 años	Alta o asimilada	Grado de discapacidad (<45%) debido a enfermedades reglamentariamente determinadas	No se aplican coeficientes reductores por jubilación anticipada
	Por aplicación de coeficientes reductores de la edad (minería, bomberos, policías, etc.)	A partir de los 52 años reales, existen excepciones	15 años	Alta o asimilada	Acreditar trabajos en alguna de las actividades que tienen asignados coeficientes reductores de la edad de jubilación	Se aplican o no coeficientes reductores dependiendo del tipo de jubilación a la que finalmente acceda
	En razón de la actividad desempeñada (artistas y toreros)	A partir de los 60 o 55 (profesionales taurinos) años reales	15 años	Alta o asimilada en relación a la actividad	En el caso de los toreros, haber actuado en un nº de festejos determinados	Se aplican o no coeficientes reductores a la pensión dependiendo de la actividad y la cotización.
Parcial		Con cond. mutualista (60 años reales). Sin con. mutualista (periodo transitorio aplicación)	33 años. 25 años si afecto de discapacidad al 33%	Alta	Jornada completa o a tiempo parcial y reducción del 25-50% de la jornada completa. 6 años de antigüedad en la empresa, posible reducción 75%.	No se aplican coeficientes reductores por jubilación anticipada
		A partir de la edad ordinaria de jubilación	15 años		Jornada completa o a tiempo parcial y reducción del 25-50% de la jornada completa.	
Vejez SOVI		65 años o 60 años incapacitado	1.800 días SOVI Retiro Obrero	Alta	No tener derecho a otra pensión	Es de cuantía fija

Fuente: Seguridad Social (actualizada 18/12/2018). Elaboración propia.

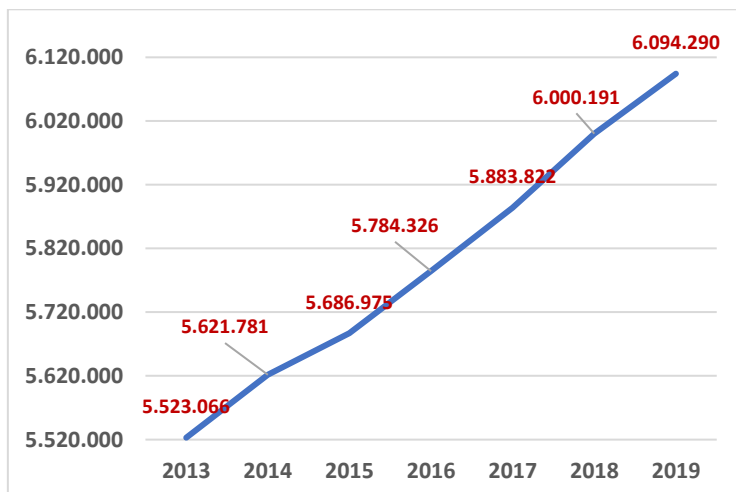


Los siguientes gráficos representan la evolución del número de pensiones de jubilación en miles de personas desde 2013 hasta 2019, así como su importe medio.

Se observa tras analizar los datos de la Tabla 2 que la tasa de variación es del 10,34% en relación al número de pensiones de jubilación, siendo la segunda mayor tasa de variación en comparación con el resto de pensiones contributivas y no contributivas.

En cambio, puede observarse que las pensiones de jubilación contributivas presentan la mayor tasa de variación en relación al gasto.

**Gráfica 2. Evolución del número de pensiones de jubilación (2013-2019)**

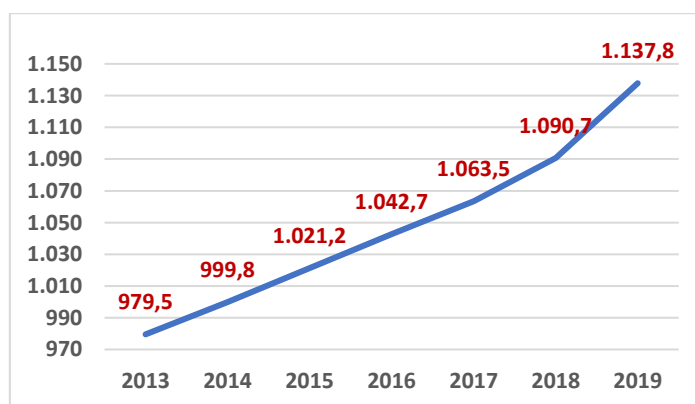


Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales de la Seguridad Social. Elaboración propia.

En la Gráfica 3, puede observarse también una tendencia creciente del importe medio de las pensiones de jubilación, con un crecimiento medio anual del 16,16% entre 2013 y 2019.

Posteriormente se verá si esta tendencia creciente del importe medio de las pensiones de jubilación se corresponde también con un crecimiento similar o no del importe medio de las cotizaciones sociales.

**Gráfica 3. Evolución del importe medio de las pensiones de jubilación (euros/mes)**



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales de la Seguridad Social. Elaboración propia.

Asimismo, tras lo expuesto anteriormente, se puede concluir que el crecimiento notable del gasto público en pensiones se ha debido fundamentalmente a las pensiones contributivas de jubilación, que son las que más han crecido en el periodo analizado.

En conclusión, el aumento del gasto público se debe tanto al aumento del número de pensionistas (10,34%) como al crecimiento de la pensión media de jubilación (16,16%), siendo este último el factor explicativo más determinante.

Por tanto, existe la necesidad de reformar el sistema, aunque puede no ser necesaria una nueva reforma si la Ley 27/2011, analizada a continuación, causa los efectos esperados logrando un sistema de pensiones sostenible a partir de 2027.

#### **4. Análisis de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social<sup>7</sup>**

Este apartado donde se analiza la Ley 27/2011 se integra en el trabajo para conocer los objetivos pretendidos con la aprobación de esta legislación. Con la aprobación de dicha ley se pretende solucionar el problema que existe desde hace varios años con la financiación de las pensiones, concretamente, con las pensiones contributivas de jubilación como se ha concluido en el apartado anterior.

La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social está formada por 9 artículos, además su estructura cuenta con numerosas disposiciones adicionales.

En estos nueve artículos, se incluyen diferentes disposiciones, donde se modifican la redacción de diferentes artículos del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

En los artículos 4 y 6 se incluyen las principales modificaciones introducidas hasta 2027 mediante un proceso transitorio y gradual, con la finalidad de adoptar a partir de tal fecha un modelo sostenible con respecto a las pensiones de jubilación.

Dicha ley entró en vigor el 1 de enero de 2013, aunque hubo excepciones con diferentes disposiciones adicionales que entraron en vigor el mismo día que la ley se publicó en el Boletín Oficial del Estado. Algunas disposiciones o apartados de diferentes artículos entraron en vigor en 2012 y otros en 2014.

Precisamente por ello, se ha tomado como referencia del periodo de análisis el año 2013, siendo a partir de este año cuando entran en vigor la mayoría de los cambios instaurados en la reforma con el objetivo de conseguir en 2027 un nuevo sistema en pleno funcionamiento, garantizando la sostenibilidad en el medio/largo plazo. Desde 2013 hasta 2027, tiene lugar un periodo transitorio y gradual que introduce los cambios de manera progresiva.

Con esta ley se realiza una reforma en el sistema de pensiones, indispensable, adaptada a las nuevas características demográficas de la sociedad derivadas de la disminución notable de las tasas de natalidad, el retraso de la edad de incorporación al trabajo y el aumento de la esperanza de vida, entre otras.

La legislación aprobada en 2011 contiene todos los compromisos recogidos en el Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones que tuvo lugar el 2 de febrero de 2011, aunque también sigue distintas recomendaciones realizadas en la nueva reforma del Pacto de Toledo (Seguridad Social, 2022c).

Los principales objetivos que pretende esta ley son, por un lado, garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social teniendo en cuenta el problema de la actual tendencia demográfica. Por otro lado, pretende establecer una relación mucho más adecuada que la actual entre el esfuerzo que se realiza durante la vida laboral

---

<sup>7</sup> La principal fuente utilizada para realizar este apartado ha sido el Boletín Oficial del Estado, concretamente, la Ley 27/2011, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

haciendo frente a las cotizaciones sociales y las prestaciones contributivas que se recibirán en el futuro (Conde-Ruiz y González, 2013).

Las principales modificaciones de la reforma pretendida con esta ley pueden resumirse en los siguientes puntos (Conde-Ruiz y González, 2013):

- Ampliación de 35 a 37 años cotizados, es decir, ampliación en dos años el periodo de años cotizados para conseguir el 100% de la base reguladora. La modificación se ha realizado sobre la tasa de sustitución, la nueva escala a aplicar es regular y proporcional desde el mínimo del 50% con 15 años.
- Para el cálculo de la base reguladora se incorporan los últimos 25 años cotizados, anteriormente se incorporaban solo los últimos 15 años.
- Aumento de la edad legal de jubilación hasta los 67 años, teniendo que cumplir ciertos requisitos para poder jubilarse a los 65 años como tener una vida laboral cotizada superior o igual de 38 años y 6 meses. Además, también modificaron los requisitos para poder jubilarse con menos de 65 años con el objetivo de desincentivar la jubilación anticipada.
- Aumento de los incentivos para la prolongación voluntaria de la vida laboral. Por ejemplo, hasta un 2,75% adicional en la base de cotización para carreras laborales comprendidas entre 25 y 37 años con 67 años. Incluso un 4% adicional en la base de cotización para aquellas carreras laborales completas, es decir, con 38 años y 6 meses cotizados.
- El “Factor de Sostenibilidad” es un nuevo elemento introducido que entrará en vigor en 2027, se encargará de revisar quincenalmente los parámetros fundamentales del sistema, incidiendo especialmente en las modificaciones de la esperanza de vida.

Más detalladamente, se recogen a continuación los objetivos de cada artículo de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, haciendo mayor hincapié en los artículos donde se introducen modificaciones en las pensiones de jubilación.

#### Artículo 1

En este artículo se da una nueva redacción al artículo 50 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, modificándolo respecto a la redacción anterior.

Junto con las disposiciones que lo integran, este artículo tiene como objetivo exigir la residencia obligatoria en territorio español para poder percibir estas prestaciones económicas y reforzar los principios de suficiencia y solidaridad teniendo en cuenta las Recomendación 15 del Informe parlamentario y las recomendaciones del Pacto de Toledo.

#### Artículo 2

El artículo 2 supone una nueva redacción al artículo 112 bis del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, y a la disposición adicional trigésima segunda. Además, se introduce una nueva disposición adicional.

En el mismo se recogen las posibles exenciones de cotización a la Seguridad Social de los empresarios y trabajadores, cuando se cumplan dos supuestos expuestos: 65 años de edad con 38 años y 6 meses cotizados o 67 años de edad con 37 años cotizados.

Con el objetivo de desincentivar la jubilación anticipada se modifica la edad de jubilación, incrementándola. También, se aumentan los porcentajes atribuidos por año cotizado para el cálculo de la pensión futura de jubilación.

### Artículo 3

En él se introducen modificaciones y disposiciones para las pensiones contributivas por incapacidad permanente, especialmente referidas a los artículos 140 y 141 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994.

### Artículo 4

Es uno de los más relevantes a efectos del presente trabajo, ya que las modificaciones que se introducen en este artículo hacen referencia al cálculo de las pensiones de jubilación y la edad exigida.

Por un lado, el objetivo pretendido con la elaboración de este artículo es conseguir un sistema con mayor equidad en el procedimiento del cálculo de las pensiones de jubilación a través del incremento de la edad de jubilación hasta los 67 años y del periodo de tiempo para alcanzar el 100% de la base reguladora.

Además, se refuerza el principio de contributividad y de proporcionalidad, pero se trata de un proceso transitorio y gradual, ya que los nuevos porcentajes de la base reguladora no entran en vigor hasta 2027. En su apartado 6 de dicho artículo se detalla el periodo transitorio y gradual que se lleva a cabo hasta 2027, con la finalidad de no afectar a las personas que se jubilen con inmediatez tras la aplicación de la ley.

En la Tabla 4, se detalla el proceso que sigue el periodo de cotización exigido para poder jubilarse hasta 2027. En 2022, para jubilarse con 65 años se necesitan 37 años y 6 meses cotizados como mínimo, pero en 2027, se requerirá tener un año más cotizado para poder acceder a la jubilación.

**Tabla 4. Edad y cotización exigida para la jubilación**

<b>Año</b>	<b>Periodos cotizados</b>	<b>Edad exigida</b>
<b>2013</b>	35 años y 3 meses o más.	65 años.
	Menos de 35 años y 3 meses.	65 años y 1 mes.
<b>2014</b>	35 años y 6 meses o más.	65 años.
	Menos de 35 años y 6 meses.	65 años y 2 meses.
<b>2015</b>	35 años y 9 meses o más.	65 años.
	Menos de 35 años y 9 meses.	65 años y 3 meses.
<b>2016</b>	36 o más años.	65 años.
	Menos de 36 años.	65 años y 4 meses.
<b>2017</b>	36 años y 3 meses o más.	65 años.
	Menos de 36 años y 3 meses.	65 años y 5 meses.
<b>2018</b>	36 años y 6 meses o más.	65 años.
	Menos de 36 años y 6 meses.	65 años y 6 meses.
<b>2019</b>	36 años y 9 meses o más.	65 años.
	Menos de 36 años y 9 meses.	65 años y 8 meses.
<b>2020</b>	37 o más años.	65 años.
	Menos de 37 años.	65 años y 10 meses.
<b>2021</b>	37 años y 3 meses o más.	65 años.
	Menos de 37 años y 3 meses.	66 años.
<b>2022</b>	37 años y 6 meses o más.	65 años.
	Menos de 37 años y 6 meses.	66 años y 2 meses.
<b>2023</b>	37 años y 9 meses o más.	65 años.
	Menos de 37 años y 9 meses.	66 años y 4 meses.
<b>2024</b>	38 o más años.	65 años.
	Menos de 38 años.	66 años y 6 meses.
<b>2025</b>	38 años y 3 meses o más.	65 años.
	Menos de 38 años y 3 meses.	66 años y 8 meses.
<b>2026</b>	38 años y 3 meses o más.	65 años.
	Menos de 38 años y 3 meses.	65 años y 10 meses.
<b>A partir de 2027</b>	38 años y 6 meses o más.	65 años.
	Menos de 38 años y 6 meses.	67 años.

Fuente: BOE.

Por otro lado, el objetivo que plantea este artículo, es el mismo en el que radica la creación de dicha legislación: hacer sostenible el sistema de las pensiones adoptando estas medidas para retrasar la edad de jubilación.

Por este motivo, se da una nueva redacción al artículo 163 donde se modifican las cuantías de las pensiones, siendo el 4% el porcentaje adicional reconocido por cada año completo a partir de los 37 años cotizados.

También, en el artículo 4 se incorpora una nueva disposición transitoria, la vigésima primera, que incluye los nuevos porcentajes para calcular la pensión de jubilación.

#### Artículo 5

En dicho artículo, y siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo, se busca desincentivar la jubilación anticipada, teniendo que acreditar cada trabajador un periodo mínimo de 33 años cotizados. Es importante tener en cuenta si el cese del trabajador es voluntario o no, porque tendrán que cumplir unos requisitos diferentes cada trabajador para poder jubilarse de manera anticipada. Asimismo, los requisitos en el caso de la jubilación anticipada voluntaria son más estrictos con el objetivo de desincentivarla.

En ambas modalidades, se ha aumentado la edad mínima del trabajador para jubilarse. Por ejemplo, si se centra el análisis en las pensiones anticipadas por voluntad del trabajador, se exige tener cumplidos 63 años edad e incluso acreditar un periodo de cotización mínimo de 33 años, como requisitos indispensables para tener acceso a dicha pensión, encontrándose muy cercanos a los que habrían de cumplirse para jubilarse anteriormente a 2013.

#### Artículo 6

La principal novedad que este artículo establece se refiere a la jubilación parcial, radica en que el contrato de relevo celebrado en dicho caso no puede ser inferior al 65% de la base de cotización en comparación con la que base de cotización del jubilado parcialmente.

En primer lugar, se pretende mantener, incluso incrementar, las bases de cotizaciones de los trabajadores de relevo en el mismo puesto de trabajo con el objetivo de aumentar la recaudación para hacer frente a los gastos.

En la Tabla 5, se puede observar el periodo de cotización mínimo exigido para poder jubilarse y la edad mínima que ha de tener dicha persona, una vez que en 2013 la ley entra en vigor.

**Tabla 5. Edad y cotización exigida para la jubilación parcial**

<b>Año del hecho causante</b>	<b>Edad exigida según períodos cotizados en el momento del hecho causante</b>		<b>Edad exigida con 33 años cotizados en el momento del hecho causante</b>
<b>2013</b>	61 y 61 y 1 mes	33 años y 3 meses o más	61 y 2 meses
<b>2014</b>	61 y 61 y 2 meses	33 años y 6 meses o más	61 y 4 meses
<b>2015</b>	61 y 61 y 3 meses	33 años y 9 meses o más	61 y 6 meses
<b>2016</b>	61 y 61 y 4 meses	34 años o más	61 y 8 meses
<b>2017</b>	61 y 61 y 5 meses	34 años y 3 meses o más	61 y 10 meses
<b>2018</b>	61 y 61 y 6 meses	34 años y 6 meses o más	62 años
<b>2019</b>	61 y 61 y 8 meses	34 años y 9 meses o más	62 y 4 meses
<b>2020</b>	61 y 61 y 10 meses	35 años o más	62 y 8 meses
<b>2021</b>	62 años	35 años y 3 meses o más	63 años
<b>2022</b>	62 y 62 y 2 meses	35 años y 6 meses o más	63 y 4 meses
<b>2023</b>	62 y 62 y 4 meses	35 años y 9 meses o más	63 y 8 meses
<b>2024</b>	62 y 62 y 6 meses	36 años o más	64 años
<b>2025</b>	62 y 62 y 8 meses	36 años y 3 meses o más	64 y 4 meses
<b>2026</b>	62 y 62 y 10 meses	36 años y 3 meses o más	64 y 8 meses
<b>2027 y siguientes</b>	63 años	36 años y 6 meses	65 años

Fuente: BOE.

En otras palabras, en 2013, se exigían para jubilarse de manera parcial al futuro pensionista 33 años cotizados y tener 61 años y 2 meses, mientras que, a partir de 2027, se exigirá tener 65 años.

Actualmente, en 2022, con este proceso gradual y transitorio, se requiere tener 62 años para poder jubilarse de forma parcial con 35 años cotizados, pero dentro de 5 años, se necesitará tener 36 años y 6 meses cotizados para poder jubilarse con 63 años.

En definitiva, el objetivo de este proceso es retrasar la edad de jubilación parcial para aumentar la recaudación obtenida por cotizaciones sociales, desincentivando así la jubilación anticipada conforme a la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

Además, se incluye en este artículo 6, una nueva disposición transitoria, en este caso, la vigésima segunda, que contiene las normas transitorias sobre la jubilación parcial.

#### Artículo 7

En el artículo se amplía la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades, pasando a formar parte dichas contingencias de la acción protectora de todos los regímenes que integran la Seguridad Social, aunque dicha medida se aplica sobre los trabajadores dados de alta a partir del 1 de enero de 2013 para no perjudicar a los trabajadores que ya habían sido dados de alta en la Seguridad Social.

El contenido se integra dentro de la disposición adicional quincuagésima octava, este artículo apenas guarda relación con las pensiones de jubilación, siendo de escaso interés a efectos del trabajo.

#### Artículo 8

Es este un artículo relevante a efectos de este trabajo, en tanto a su disposición adicional que introduce el Factor de Sostenibilidad que entrará en vigor en 2027, encargado de realizar revisiones en la evolución de la esperanza de vida en la población española, cada 5 años.

El objetivo que se pretende con este nuevo Factor de Sostenibilidad es mantener ese equilibrio que garantiza que en España exista un modelo de pensiones que guarde proporcionalidad entre las contribuciones al sistema de Seguridad Social y las prestaciones que se recibirán del mismo en el futuro.

En referencia a lo anterior, los efectos que provoca la tendencia demográfica sobre el gasto en las pensiones se espera que se reduzcan con estas revisiones, una vez que el nuevo modelo sostenible esté instaurado.

#### Artículo 9

Se introducen numerosas disposiciones que, como su propio nombre indica, “Beneficios por cuidados de hijos”, pretende beneficiar a las personas que se encargan del cuidado de sus hijos.

Con esta nueva disposición adicional que introduce dicho artículo, se pretende que las personas que tengan que extinguir su relación laboral o interrumpir la cotización anterior al nacimiento o acogida de cada hijo compute como periodo cotizado 112 días, aunque a partir de 2019 se podía alcanzar un periodo cotizado máximo de 270 días por hijo según la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

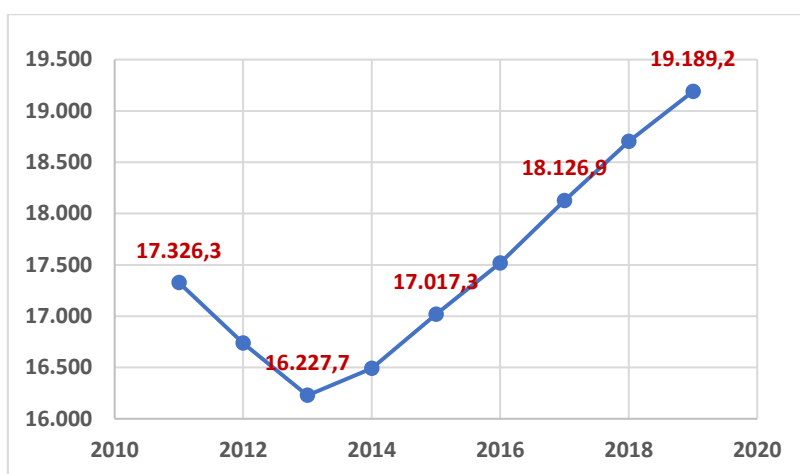


Incluso, cuando una persona disfruta de una excedencia de acuerdo al Estatuto de los Trabajadores para el cuidado de cada hijo o menor acogido, se cuenta como periodo de cotización efectiva.

Tras el análisis realizado de la Ley 27/2011 que introduce una importante reforma en el sistema de Seguridad Social, se muestra en la Gráfica 4 la evolución de la afiliación de los trabajadores a la Seguridad Social que está estrechamente vinculada con el ciclo económico.

Se observa un máximo en 2019 con 19.189,2 afiliados, esto es un 10,75% más que en 2010 y, un 18,25% más que los registrados en 2013. Además, la evolución de los trabajadores afiliados presenta una variación media anual del 2,83% entre 2013 y 2019.

**Gráfica 4. Evolución de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social en alta laboral**



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales de la Seguridad Social. Elaboración propia.

## 5. Evolución del gasto en pensiones

Antes de plantear los resultados cuantitativos de la evolución del gasto en pensiones, resulta trascendente apuntar algunos de los factores determinantes de este (Hernández, Jimeno y Ramos, (2017).

- **Factores de carácter demográficos:** el mayor gasto de pensiones se realiza en las pensiones de jubilación, con clara conexión con la tasa de dependencia. El gasto en pensiones es mayor, cuanto mayor sea la proporción de jubilados en comparación con las personas en edad de trabajar, esto es, la tasa de dependencia.
- **Relación con el mercado de trabajo:** que se explica por el vínculo existente entre la tasa de empleo, el PIB y el gasto en pensiones. De manera que cuanto menor sea la tasa de empleo, menor será el PIB y mayor será el gasto en pensiones en función del PIB.

Por este motivo, el trabajo se centra en el análisis en las pensiones contributivas de jubilación, dada la estrecha vinculación del mercado de trabajo y la compleja consecución de la sostenibilidad pretendida en el largo plazo, en donde influye la incertidumbre y factores cíclicos, como crisis o epidemias.

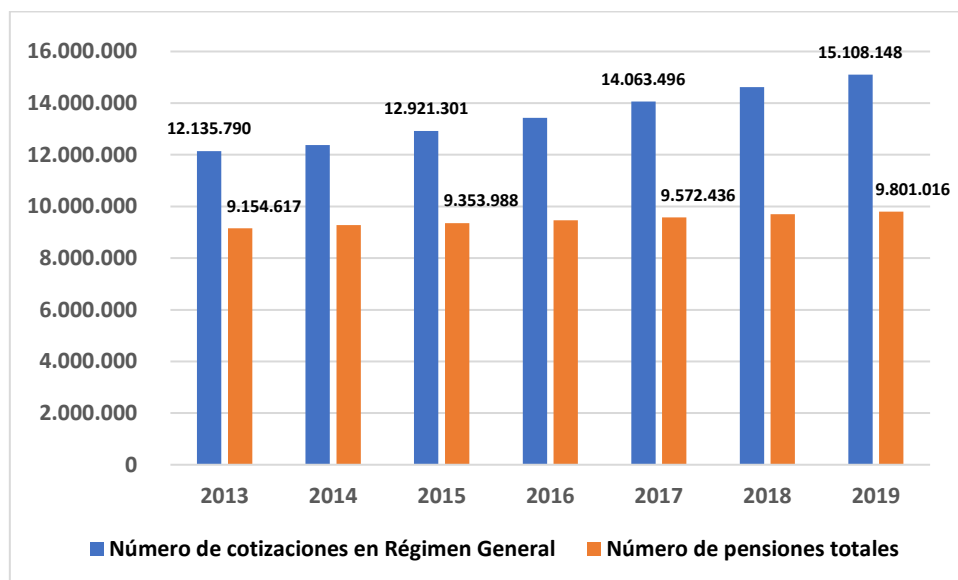
- **Relación entre la pensión media y la productividad media de la economía:** a través de esta relación se deduce que mientras mayor sea la tasa de sustitución de las pensiones, mayor será el gasto dedicado a estas. La tasa de sustitución de las pensiones es el cociente entre la pensión media y el salario medio, por tanto, mientras mayor sea la participación de los salarios en el PIB mayor será el gasto en pensiones.

En definitiva, el PIB, la tasa de empleo y la tasa de sustitución de las pensiones son tres factores principales de los que depende el gasto en pensiones.

A continuación, se ilustra la evolución del gasto en pensiones y las cotizaciones, como forma de aproximarnos a la sostenibilidad del sistema.

En la siguiente gráfica, se representa la evolución tanto del número de total de cotizantes en el Régimen General de la Seguridad Social como del número total de pensiones. Mientras estas últimas crecieron entre 2013 y 2019 un 1,14%, el número de cotizaciones en el Régimen General aumentó un 6,71%.

**Gráfica 5. Evolución del número de cotizaciones y pensiones totales (2013-2019)**

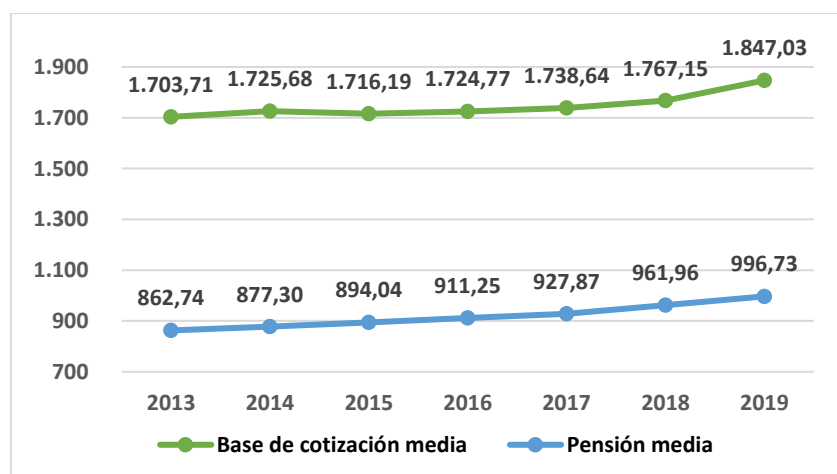


Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Elaboración propia.

Por otro lado, la Gráfica 6 muestra la evolución de la base de cotización media, así como de la pensión media del conjunto de las pensiones. En este caso, mientras la base de cotización aumentó un 1,36% de media anual en el periodo considerado, el crecimiento de la pensión media casi duplicó el anterior (2,44%).

Todo ello induce a pensar en la insuficiencia de recursos teniendo en cuenta la evolución de ambas variables.

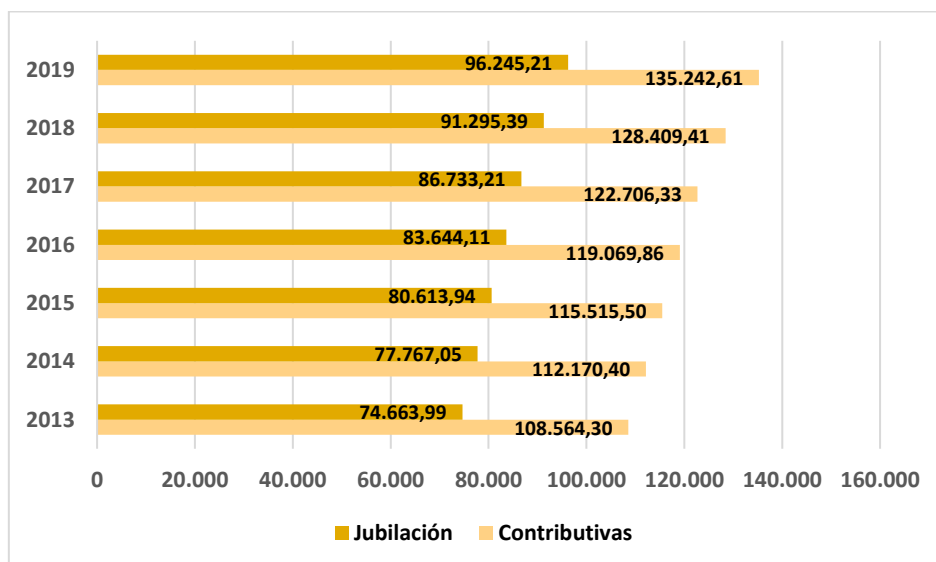
**Gráfica 6. Evolución de la base de cotización media y de la pensión media (euros/mes)**



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Elaboración propia.

En 2013, el gasto en pensiones contributivas de jubilación acapara el 68,77% del total del gasto en pensiones contributivas, porcentaje que se eleva al 71,16% seis años después (71,16% del total del gasto en pensiones contributivas), esto es, un aumento de 2,39 puntos porcentuales.

**Gráfica 7. Evolución del gasto en pensiones (millones de euros)**

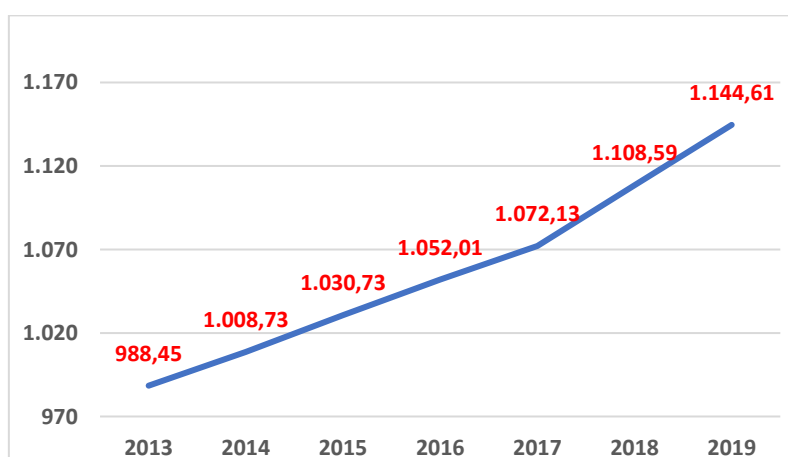


Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Elaboración propia.

Además, como parece evidente tras lo expuesto anteriormente, el crecimiento anual del gasto en pensiones contributivas (3,73%) es menor que el registrado por el gasto medio anual en pensiones contributivas de jubilación (4,32%).

En otras palabras, el crecimiento de la pensión media de jubilación (Gráfica 8) supera en 0,03 puntos porcentuales la variación media anual de la pensión media general (Gráfica 6), una diferencia poco significativa en este caso.

**Gráfica 8. Evolución de la pensión de jubilación media (euros/mes)**



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Elaboración propia.

## 6. Factores relevantes de la variación del gasto<sup>8</sup>

A continuación, se consideran algunos indicadores que inciden claramente en la evolución del gasto en el período de tiempo que se viene estudiando: tasa bruta de natalidad, la esperanza de vida junto con el índice de envejecimiento y la tasa de paro junto con la tasa de actividad.

### A. Tasa bruta de natalidad

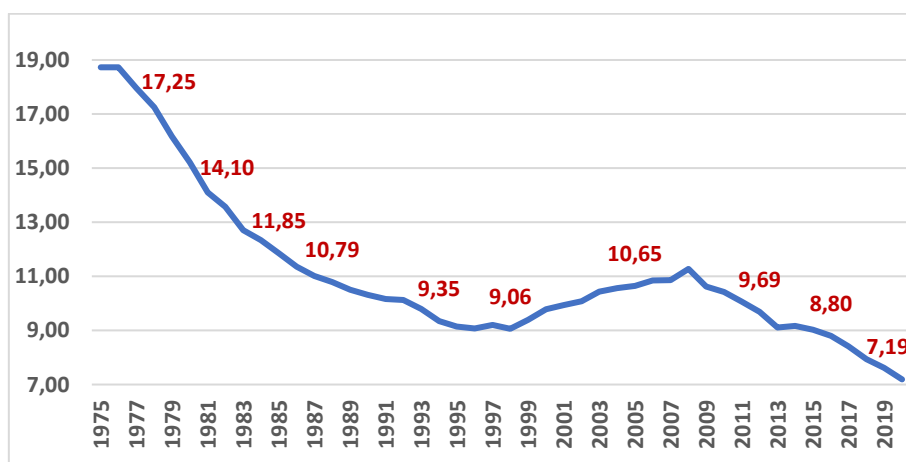
La tasa bruta de natalidad representa a los nacidos por cada mil habitantes. Como se puede comprobar en la Gráfica 9, la evolución de la tasa de natalidad en España presenta una tendencia decreciente.

En España en 1975, por cada mil habitantes nacían 18,73 personas; en cambio, en 2019, por cada mil habitantes solo nacen 7,62 personas según el INE (2022a), esto es, un 2,02% menos en media acumulada anual. Con el transcurso del tiempo, cada vez se tienen menos hijos en las familias españolas.

El hecho de que la tasa bruta de natalidad siga una tendencia decreciente implica que en el futuro habrá menos personas en edad de trabajar que las que hay actualmente en nuestro país.

Por tanto, las cotizaciones sociales de las generaciones futuras serán insuficientes para financiar las pensiones de los trabajadores del presente, por el simple hecho de que, en España, actualmente nacen la mitad de personas que en 1975. Aunque no necesariamente podría ser así, ya que las cotizaciones pueden aumentar en importe, pero no en número.

**Gráfica 9. Evolución de la tasa bruta de natalidad (nacidos por mil habitantes)**



Fuente: INE. Elaboración propia.

### B. Esperanza de vida de la población e índice de envejecimiento

La creciente esperanza de vida de la población española es una tendencia que cada vez será mayor o, al menos, se mantendrá debido a todas las innovaciones llevadas a cabo en materia de sanidad.

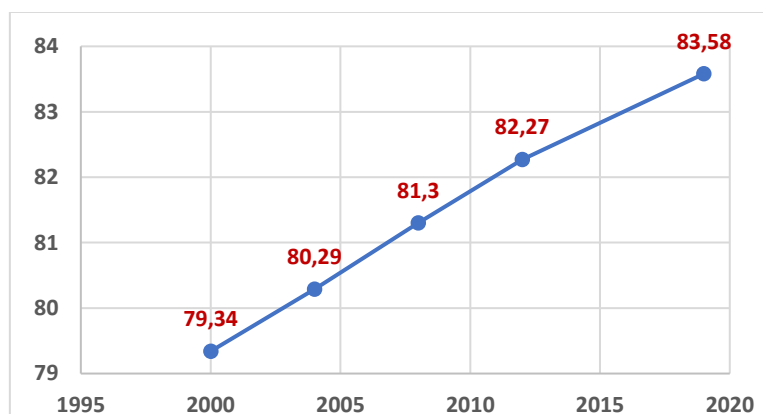
<sup>8</sup> Para la realización de este apartado 6 se han obtenido los datos del Instituto Nacional de Estadística (2022).

Aunque en principio, el aumento de la esperanza de vida no debiera suponer un problema, lo cierto es que incide en un mayor gasto público en pensiones y el consecuente problema de financiación de estas.

Este problema de financiación de las pensiones puede radicar en una mala estructuración del sistema, que puede observarse por la necesidad de tener que adquirir pasivos financieros desde 2017 o el creciente déficit. En ningún caso, como se expone con anterioridad, puede suponer un problema que aumente la esperanza de vida en España, aunque afecte de manera negativa a la estructura de financiación del sistema de la Seguridad Social.

La esperanza de vida ha aumentado un 0,16% de media anual desde el 2013 hasta el 2019, mientras que el gasto en pensiones de jubilación contributivas en el mismo periodo temporal lo ha hecho en un 4,32%.

**Gráfica 10. Evolución de la esperanza de vida de la población española (años)**

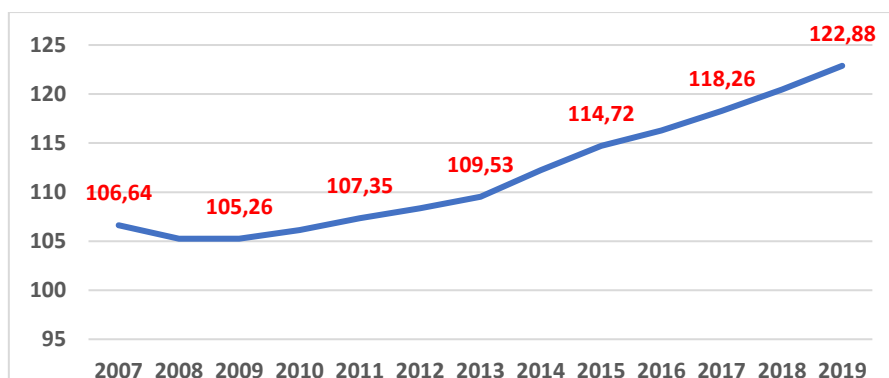


Fuente: INE. Elaboración propia.

Junto con la esperanza de vida se analiza el índice de envejecimiento, que es la proporción de individuos mayores de 65 años sobre el total de la población.

A este respecto, la tendencia creciente de la esperanza de vida de la población española también se ve reflejada en el índice de envejecimiento, ya que presenta una tasa de variación 5,85%, siendo en 2019 de 122,88% dicho índice.

**Gráfica 11. Evolución del índice de envejecimiento de la población española (%)**



Fuente: INE. Elaboración propia.

Por otro lado, la reforma realizada con la promulgación de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social tiene como finalidad instaurar en 2027 el *Factor de Sostenibilidad*, para así conseguir regular el sistema de pensiones con la evolución del envejecimiento y la esperanza de vida.

Durante este proceso gradual que tiene lugar desde 2013 hasta 2027 se espera preparar el sistema para conseguir que sea sostenible a largo plazo como se afirma en dicha ley.

En cuanto al *Factor de Sostenibilidad* se refiere, con éste se realizarán, a partir de 2027, revisiones cada cinco años de la evolución de la esperanza de vida. La finalidad de estas revisiones es conseguir el principio de proporcionalidad en el sistema de pensiones español, es decir, que exista una relación proporcional más precisa entre las cotizaciones sociales pagadas por cada trabajador y su prestación por jubilación del futuro.

### **C. Tasa de paro y tasa de actividad**

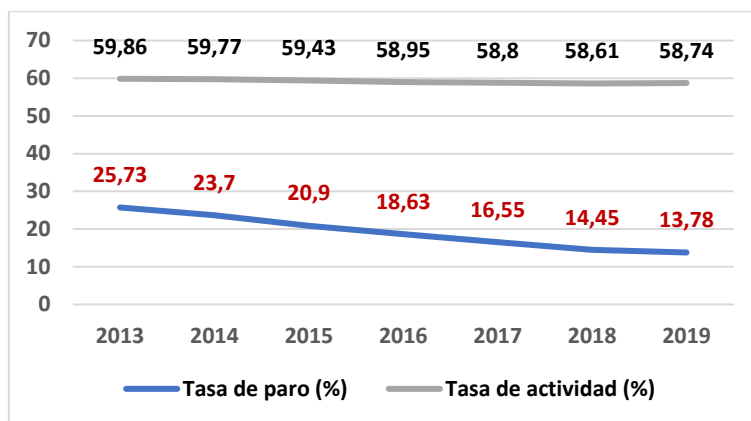
Como reflejan los datos de la Gráfica 12, la tendencia de la tasa de actividad puede parecer constante, pero muestra un ligero descenso entre 2013 y 2019, aproximadamente de 1 punto porcentual. En cambio, la tasa de paro ha seguido una tendencia decreciente desde 2013 hasta 2019. Ambas tasas tienen una tendencia decreciente, pero es mayor el decrecimiento en el caso de la tasa de paro.

Así, los datos de la EPA muestran una disminución progresiva de la tasa de paro desde 2013, año en que comenzó la recuperación económica tras la salida de la crisis provocada por la burbuja inmobiliaria.

El sistema de financiación de las pensiones podría mejorar ante un aumento de la tasa de actividad y de la esperanza de vida, con mayor incidencia en el primero de estos factores. El hecho de que exista una tasa de actividad creciente acompañada de un aumento del número de empleos, aumentaría la recaudación obtenida por cotizaciones sociales pagadas por los trabajadores.

Con esta mayor recaudación obtenida se podría contrarrestar los efectos producidos por la tendencia creciente de la esperanza de vida, ya que actualmente los pensionistas fallecen alrededor de los 84 años de media en comparación con los 79 años de finales del siglo XX.

**Gráfica 12. Evolución de la tasa de paro y de la tasa de actividad en España (%)**



Fuente: EPA. Elaboración propia.

La suposición anterior en materia de empleo se puede considerar utópica, porque es muy complejo incentivar la creación de empleo para aumentar la tasa de actividad, ya que el aumento de la tasa de actividad puede darse por un aumento de la población activa o por una disminución de la población en edad de trabajar (entre 16 y 65 años). Por tanto, se han de buscar otras vías de financiación para combatir la tendencia demográfica actual de la población española o una diferente estructuración del sistema.

Del análisis realizado sobre cada uno de los factores se extrae que entre los factores que determinan el aumento del gasto en pensiones, la tendencia demográfica es el que lo explica en mayor medida, derivado del aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de natalidad, junto con el tenue decrecimiento de la tasa de actividad.



## **7. Sistema de financiación de las pensiones<sup>9</sup>**

El sistema de la Seguridad Social, como ya se ha explicado, se financia a través de dos modalidades: la capitalización y el reparto.

En primer lugar, la capitalización es una técnica financiera que tiene origen en los seguros privados. Consiste en formar una cuenta a cada cotizante donde se integran las cuotas pagadas por los trabajadores en concepto de cotizaciones sociales y, también, sus intereses, formando ambas el capital de dicha cuenta.

El objetivo que se pretende con la capitalización es pagar las prestaciones futuras. Esta técnica presenta diferentes desventajas que disminuyen la eficacia de dicho sistema, como son el largo periodo de tiempo que transcurre desde que comienza a pagar las cotizaciones hasta su jubilación y la depreciación monetaria.

En segundo lugar, el reparto es una técnica financiera eficaz en el sistema de la Seguridad Social, ya que representa el principio de solidaridad financiera. Consiste en una distribución inmediata de las cotizaciones sociales pagadas por los trabajadores en alta en la Seguridad Social para hacer frente a las pensiones existentes, no existiendo capitalización en dicha técnica.

La financiación a través del sistema de reparto plasma el principio de solidaridad desde tres perspectivas diferentes: en primer lugar, solidaridad entre generaciones; en segundo lugar, de los activos respecto de los pasivos; y, por último, entre los distintos territorios de la nación.

Asimismo, la financiación del sistema de pensiones en España se realiza con las partidas de ingresos disponibles. La principal partida de ingresos son las cotizaciones sociales, que representan el 85% del total de recursos, pagadas por los trabajadores afiliados a la Seguridad Social. El resto de partidas de ingresos las componen, entre otras, las tasas cobradas, las transferencias corrientes, los ingresos patrimoniales, los activos financieros y los pasivos financieros según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2021).

Las anteriormente citadas son las principales fuentes de financiación del sistema de Seguridad Social y, por tanto, de las pensiones. Por importancia, la fuente de financiación más relevante son las cotizaciones sociales (85%), seguidas de las aportaciones del Estado (8%), y; por último, los ingresos procedentes de sanciones, pasivos financieros, etc. (Hernández, Jimeno y Ramos, 2017).

---

<sup>9</sup> La página web de la Seguridad Social (2022d) ha sido la principal fuente utilizada para obtener información sobre el sistema de financiación de la Seguridad Social.

En la Tabla 5 se muestran los datos que representan la evolución de los ingresos obtenidos por la Seguridad Social en el periodo considerado, y la tasa de variación media anual de cada uno.

**Tabla 5. Fuentes principales de financiación de las pensiones (millones de euros)**

Fuentes	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TVMA
<b>Cotizaciones sociales</b>	98.210	99.198	100.568	103.639	109.222	115.069	124.254	4,0%
<b>Transferencias corrientes</b>	15.733	13.130	13.134	12.976	12.942	14.688	15.687	-0,05%
<b>Activos financieros</b>	9.322	13.149	14.186	19.285	6.874	3.200	3.209	-16,28%
<b>Pasivos financieros</b>	0	0	0	0	10.194	13.830	13.830	16,48%*
<b>Tasas y otros ingresos</b>	1.384	1.235	1.123	1.003	976,17	953,94	1.172	-2,73%

\*La tasa de variación media anual de los pasivos financieros corresponde al periodo temporal 2017-2019.

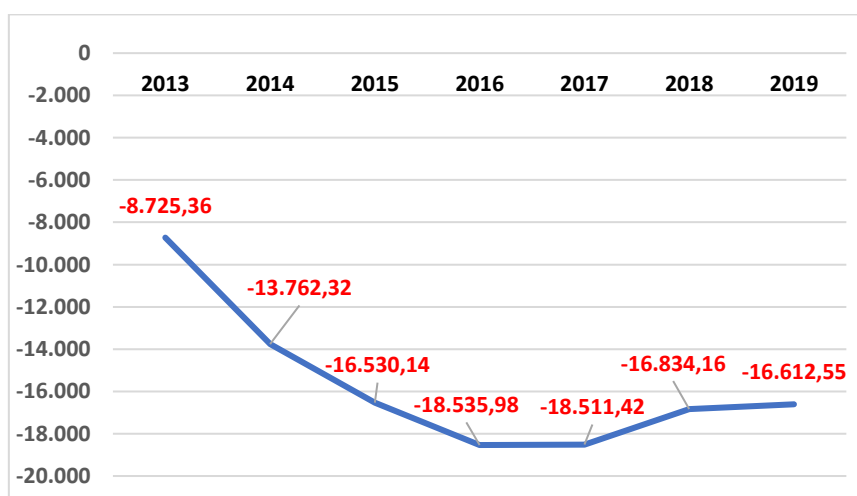
Fuente: Cuentas y balances del Sistema de Seguridad Social 2005-2019. Elaboración propia.

Respecto a las fuentes de financiación, destaca la necesidad de endeudamiento a partir de 2017 denotando la insuficiencia de recursos que proporcionan las otras fuentes de financiación. Así, las transferencias corrientes, los ingresos obtenidos por activos financieros y las tasas registran variaciones negativas en el conjunto del periodo.

Por su parte, los ingresos corrientes derivados de las cotizaciones sociales aumentan un 4% en términos de media anual.

Si el gasto en pensiones de jubilación aumentó entre 2013 y 2019 un 28,9% (Tabla 2) y los ingresos por cotizaciones sociales un 4% en el mismo periodo, es evidente la necesidad de acudir a operaciones financieras para suplir la diferencia entre el gasto total de pensiones (135.242,61 millones de euros en 2019) y los ingresos por cotizaciones (124.254 millones de euros en 2019), financiando así el déficit creciente de la Seguridad Social (Gráfica 13).

**Gráfica 13. Evolución del déficit de la Seguridad Social (millones de euros)**



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Elaboración propia.

El déficit de la Seguridad Social presenta una variación media anual del 11,33%, aunque este haya disminuido desde 2016, sigue siendo elevado si lo comparamos con los datos obtenidos para el 2013.

En conclusión, el problema actual que sufre el sistema de Seguridad Social radica en que la recaudación obtenida por las cotizaciones sociales es insuficiente para financiar el sistema en su totalidad considerando también el resto de las partidas de ingresos.

La insuficiencia de recursos para financiar el sistema se observa en que el aumento de la recaudación obtenida por cotizaciones sociales año tras año es insuficiente y provoca que se acuda a otras fuentes de financiación como son los pasivos financieros, es decir, aumenta el endeudamiento del sistema de la Seguridad Social, presentando a su vez el resto de partidas de ingresos variaciones negativas.

Con la aprobación de la Ley 27/2011 se pretende tener en pleno funcionamiento un sistema sostenible a partir de 2027, en el que los pasivos financieros no sean una opción entre las fuentes de financiación, de no ser así, el sistema de financiación de las pensiones se encontraría con un grave problema y necesitaría llevar a cabo una nueva reforma, donde se utilicen otras fuentes de financiación.

## 8. Proyecciones futuras sobre el gasto en pensiones

La incertidumbre en las predicciones futuras del gasto en pensiones es un problema complejo que depende de muchos factores: de la evolución de la población, del número de pensiones, de la pensión media, etc. Por otra parte, es incierto el volumen de población empleada en el futuro y consecuentemente su contribución a la financiación del sistema.

Según Doménech (2019), se prevé que en 2050 el número de pensionistas aumente hasta los 15 millones de personas, teniendo en cuenta a su vez que las previsiones sobre la tasa de dependencia indican que se duplicará en el futuro. Según este autor, para poder hacer frente a las pensiones en 2050 se necesitarán 28,5 millones de cotizantes.

Por tanto, el objetivo prioritario del futuro es contrarrestar el aumento desorbitado de la tasa de dependencia para que el sistema de pensiones sea sostenible, suficiente y eficiente.

Las alternativas planteadas según Doménech (2019) son las siguientes:

- En primer lugar, aumentar la presión fiscal con el objetivo de aumentar los ingresos públicos para financiar dicho aumento del gasto o, también, se podría recortar el gasto en otras partidas del Presupuesto.
- Por otra parte, realizar reformas estructurales, cuya finalidad es disminuir la tasa de prestación, aumentando la productividad y los salarios junto con la disminución de la tasa de desempleo y el aumento de la tasa de actividad y empleo. La reforma puede realizarse, pero es complejo que cumpla con todos sus objetivos, ya que durante el proceso pueden surgir perturbaciones que modifiquen dichos objetivos.
- Y, por último, imponer un sistema de cuentas individuales o nocionales, siendo el objetivo de este sistema de pensiones, que podemos encontrar en Italia y Suecia, traspasar el riesgo a los pensionistas futuros, liberando a los pensionistas del presente, que antes dependía su pensión de los trabajadores del presente. De esta manera, se blinda el poder adquisitivo de la pensión mínima.

En relación a la primera de las alternativas planteadas, el aumento de los impuestos y de las cotizaciones sociales de los trabajadores tendría efectos negativos sobre el ahorro y la eficiencia; no siendo sostenible y derivándose en mayores problemas futuros por el simple hecho de que se pagarían mayores impuestos y se desincentivaría la creación de empleo.

Por otro lado, si se considera el modelo de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2020) de proyección del gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social en España, el gasto en pensiones en relación al PIB se estabilizaría en 2050, una vez que hayan pasado más de diez años de la jubilación de la mayoría de la generación *baby boom*.

El gasto estimado según este modelo, en un escenario central<sup>10</sup>, ya que también se estiman escenarios de riesgo siendo más adversos al analizado, sería en 2050 del 14,2% del PIB, ya habiéndose incorporado las modificaciones con la introducción de la Ley 27/2011 y el Factor de Sostenibilidad. Además, para estimar dicho gasto se ha tenido en cuenta los

---

<sup>10</sup> Según la AIReF, escenario donde no existen grandes perturbaciones, la tasa de paro es menor y la crisis económica a causa de la pandemia apenas produce efectos estructurales sobre la economía, siendo el escenario más favorable.

supuestos realizados en el modelo sobre la tendencia demográfica y la evolución macroeconómica (AIREF, 2020).

Las previsiones macroeconómicas más importantes que se han estimado en dicho modelo, basándonos en el escenario central, son las siguientes según la AIREF (2020):

- En primer lugar, en el periodo temporal 2020-2050, se estima que el crecimiento medio del PIB real en el escenario central será del 1,4%.
- Por otro lado, la tasa de dependencia, definida como la población mayor de 65 años entre la población en edad de trabajar, se prevé que se sitúe en 2050 en un escenario central en el 53%. Esto es, 22 puntos porcentuales más que en 2016 en la tasa de dependencia.
- También se prevé un aumento promedio de la productividad laboral del 0,9% en dicho periodo temporal. En este mismo escenario central la tasa de actividad crecerá 2 puntos porcentuales hasta 2050.
- Por último, la esperanza de vida ascenderá en 2050 hasta los 86,8 años en un escenario central.

Todas estas previsiones, si se cumplen, situarán el gasto en pensiones, en 2050, en el 14,2% del PIB. Además, se espera que con la reforma realizada en 2011 con la aplicación de la Ley 27/2011, reduzca el gasto en pensiones en 2,9 puntos porcentuales del PIB.

Asimismo, en este modelo se ha tenido en cuenta y se ha analizado la incertidumbre, ya que es el elemento más complejo a estimar y el que más efectos distorsionadores puede causar sobre este modelo AIREF (2020). Por este motivo, se estiman las proyecciones futuras en escenarios de riesgos, siendo un claro ejemplo la necesidad de realizar una proyección diferente a la realizada en 2019 debido a la crisis derivada de la pandemia mundial.

## 9. Conclusiones

Tras el desarrollo de este trabajo se extraen las siguientes conclusiones.

### Primera

- ✓ Las modificaciones introducidas con la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, guardan una amplia relación con los objetivos pretendidos del Pacto de Toledo de 1995.

Como puede observarse tanto en el Pacto de Toledo de 1995 como en la Ley 27/2011 uno de los principales fines es cumplir el principio de proporcionalidad dentro del sistema de pensiones. Asimismo, se coincide en la revalorización de las pensiones con el crecimiento de los precios y en la consecución de la sostenibilidad del sistema a largo plazo con las medidas adoptadas.

### Segunda

- ✓ Con la ley se adopta un proceso transitorio y gradual que pretende tener un sistema de financiación sostenible instalado en 2027, pero gráficamente se ha podido observar como el déficit hasta 2019 no ha dejado de aumentar, con una tasa de variación media anual de 11,33%.

El hecho de tener que adquirir pasivos financieros para financiar el sistema de Seguridad Social desde 2017 junto con el creciente déficit que existe actualmente parecen ser indicadores de que la reforma introducida no está teniendo los efectos deseados.

### Tercera

- ✓ Existe una necesidad de buscar otras vías de financiación de las pensiones contributivas, en concreto, de las pensiones de jubilación y de la modalidad contributiva en su totalidad.

Puede observarse que la recaudación por cotizaciones sociales ya es elevada, en 2019, fue de 124.254 millones de euros. El incremento de las cotizaciones sociales, considero que puede tener efectos negativos sobre el empleo y el ahorro. Además, esta recaudación que obtiene el Estado por las cotizaciones sociales depende directamente del mercado de trabajo, por tanto, esta puede verse muy afectada por la incertidumbre generada en situaciones de crisis por las perturbaciones que puedan surgir.

### Cuarta

- ✓ Una vez que en 2027 se instaure el *Factor de Sostenibilidad* puede haber una mejora de la sostenibilidad del sistema, tras las diversas revisiones que se realizarán en la esperanza de vida de la población española con el objetivo de aplicar las medias que sean oportunas en cada situación.

A partir de 2027 puede conseguirse una mayor sostenibilidad del sistema a largo plazo, pero todavía no se puede saber si va a ser satisfactoria la creación de este *Factor de*

*Sostenibilidad.* Sin embargo, se ha podido comprobar tras el análisis realizado en el trabajo que el gasto en pensiones depende fundamentalmente de factores demográficos como la esperanza de vida y la tasa de natalidad.

#### Quinta

- ✓ El gasto en pensiones depende de tres factores principales: el PIB, la tasa de empleo y la tasa de sustitución.

Cuando surgen perturbaciones en el ciclo económico se ve afectado el gasto en pensiones al depender del PIB y de la tasa de empleo. Respecto a la tasa de sustitución de las pensiones, el objetivo es que siga una tendencia creciente para que las personas que cesan su actividad laboral y pasan a ser pensionistas pierdan el menor poder adquisitivo posible una vez que se han jubilado.

#### Sexta

- ✓ La tendencia decreciente de la tasa bruta de natalidad afecta negativamente a la recaudación obtenida por cotizaciones sociales y la tendencia creciente de la esperanza de vida provoca que exista un mayor número de pensiones.

Por tanto, existe un mayor número de pensionistas y la recaudación obtenida por cotizaciones sociales aumenta cada año, pero dicho aumento podría ser mucho mayor si la tasa bruta de natalidad se situase en los niveles de finales del siglo XX (alrededor de 10 nacidos por mil habitantes). Posiblemente, si esto fuera así no sería necesario recurrir a otras operaciones de financiación, como son los pasivos financieros, para hacer frente a las pensiones contributivas.

#### Séptima

- ✓ Comparando el sistema de pensiones español con los analizados de la Unión Europea, se observa que en España la edad legal de jubilación es menor respecto a Alemania, Francia e Italia. Además, la tasa de sustitución de las pensiones en España es la segunda mayor por debajo de Italia, así como la tasa de dependencia, en el periodo analizado, es la menor en comparación con estos países.

Se observa como España es el país en donde la población activa soporta una menor carga para mantener a la población comprendida entre 16 y 65 años con sus contribuciones, esto es positivo para el sistema de la Seguridad Social. Asimismo, también sería beneficioso para el sistema aumentar la tasa de sustitución de las pensiones, logrando que aumente la sostenibilidad del sistema en el largo plazo.

## 10. Referencias bibliográficas

- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2020). *Actualización de previsiones demográficas y de gasto en pensiones*. Documento Técnico, 1, 20. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/09/PREVIS-DEMOGRAFICAS/200928-Documento-T%C3%A9cnico-previsiones-demogr%C3%A1ficas-y-gasto-en-pensiones.pdf>
- Cassillas, I. G. (2018). El Pacto de Toledo: fundamento, precedentes, concepto, contenido y revisión parlamentaria. *Revista de las Cortes Generales*, pp. 399-428. <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/111/104>
- Conde-Ruiz J.I. y González C.I. (2013). Reforma de pensiones 2011 en España. *Hacienda Pública Española, Review of Public Economics*, pp. 9-44. [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/hpe/204\\_Art1.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/hpe/204_Art1.pdf)
- Doménech, R. (2019). *El sistema público de pensiones en España: proyecciones y propuestas de mejora*. BBVA Research, Análisis Económico-Financiero sobre el Futuro de las Pensiones en España. <https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2019/10/PPT-Domenech-Pensiones-24oct2019.pdf>
- Elu Terán, A. (2006). Las primeras pensiones públicas de vejez en España. Un estudio del Retiro Obrero, 1909-1936. *Revista de Historia Industrial*, pp. 33-68. <https://raco.cat/index.php/HistoriaIndustrial/article/view/63750/101798>
- Hernández de Cos, P., Jimeno Serrano, J. F., y Ramos, R. (2017). *El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma*. Documentos ocasionales/Banco de España, 1701. <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/6382/1/do1701.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística. (2022a). *Tasa bruta de natalidad 1975-2020*. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1381>
- Instituto Nacional de Estadística. (2022b). *Índice de envejecimiento 1975-2021*. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1418>
- Instituto Nacional de Estadística. (2022c). *Esperanza de vida de la población 1975-2020*. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1414>



Instituto Nacional de Estadística. (2022d). *Encuesta de Población Activa 2001-2021*. [https://www.ine.es/prensa/epa\\_tabla.htm](https://www.ine.es/prensa/epa_tabla.htm)

Jimeno, J.F. (2000). *El sistema de pensiones contributivas en España: Cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo*. Nuevas fronteras de la Política Económica (Universidad de Alcalá y FEDEA). <https://www.crei.cat/wp-content/uploads/2016/08/jimeno.pdf>

Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. *Boletín Oficial del Estado*, 184, 2 de agosto de 2011.

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2021). *Informe Económico-Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social en 2021*. Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones. <https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/7fad23dd-65cf-4ff4-baf3-50c5d2fabf61/202120003.pdf?MOD=AJPERES&CVID=>

Navarro, V. (2004). El Estado de Bienestar en España. *Capítulo 1, Editorial Tecnos*.

Seguridad Social. (2022a). *Modalidades/Clases*. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Pensionistas/Pensiones/33467#35116>

Seguridad Social. (2022b). *Jubilación, Régimen General*. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/10963/28393>

Seguridad Social. (2022c). *Antecedentes y Modelo Actual del Sistema Español de Seguridad Social*. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad1/PESS51>

Seguridad Social. (2022d). *Sistema de financiación*. <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/PortalEducativo/Profesores/Unidad5/PESS501/PESS503>

Zubiri, I. (2016). Las pensiones en España: situación y alternativas de reforma (Universidad del País Vasco). *Revista Papeles de Economía Española*, N° 147, 2016, «Gasto Público en España: Presente y Futuro». [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_PEE/147art10.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/147art10.pdf)