



Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

COMPONENTE 30

Sostenibilidad a largo plazo del
sistema público de pensiones
en el marco del Pacto de Toledo



GOBIERNO
DE ESPAÑA

ESPAÑA
PUEDE.

Contenidos

0. Resumen Ejecutivo	3
1. Descripción general del componente.....	6
2. Principales retos y objetivos.....	8
3. Detalle sobre cada reforma/inversión del componente	11
4. Contribución del componente a la transición energética y/o a la transición digital .	29
5. Hitos y objetivos	30
6. Financiación	30
7. Principio de DO NOT SIGNIFICANT HARM (DNSH)	30

0. Resumen Ejecutivo

X	Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible
30	Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo
Retos y objetivos	<p>La reforma de las pensiones está orientada a asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el corto, medio y largo plazo, mantener el poder adquisitivo, preservando su adecuación y suficiencia en la protección frente a la pobreza, y garantizando la equidad intergeneracional. Apoyándose en el amplio consenso parlamentario sustanciado en la aprobación de las recomendaciones del marco del Pacto de Toledo, se propone la puesta en marcha de un paquete de medidas complementarias entre sí que serán elevadas al diálogo social e incluyen: i) la separación de fuentes de financiación; ii) la puesta en marcha de un mecanismo de revalorización de las pensiones que garantice el mantenimiento del poder adquisitivo; iii) la continuación del proceso de acercamiento de la edad efectiva de jubilación a la edad legal a través de incentivos a la demora de la jubilación y ajustando los elementos distorsionantes en la regulación de las jubilaciones anticipadas; iv) adecuación a los nuevos modelos de carrera profesional del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación; v) el establecimiento de un nuevo sistema de cotización para los autónomos basado en ingresos reales que refuerce la integración y convergencia de los regímenes de pensiones; y iv) la revisión del sistema de previsión social complementaria, fomentando el desarrollo de planes de pensiones de empleo (segundo pilar) a través de la negociación colectiva.</p>
	<p>La experiencia internacional muestra como las reformas duraderas y efectivas en el ámbito de las pensiones han de surgir del más amplio consenso. Por ello, el Pacto de Toledo ha sido convocado para alcanzar grandes acuerdos a través de todo el arco parlamentario, con el objetivo de reforzar el sistema y adaptarlo a los cambios demográficos y sociales, dando certidumbre a pensionistas y trabajadores. De ahí la importancia del acuerdo alcanzado en su seno, y ratificado por el pleno del Congreso el pasado 19 de noviembre de 2020 con únicamente dos votos en contra, en el que se recoge una veintena de recomendaciones orientadas a garantizar la sostenibilidad y suficiencia del sistema.</p> <p>La consecución de este objetivo general, el de preservar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, se articula a través de otros objetivos más concretos que han de marcar las principales líneas de actuación. El primero de estos objetivos es la eliminación del déficit del sistema. El segundo gran objetivo pasa por retocar los ajustes paramétricos que han</p>

X	Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible							
30	Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo							
	<p>permitido incrementar la edad efectiva de jubilación de manera constante, hasta situarla por encima de la media europea, e impulsar a través de nuevos incentivos positivos la prolongación voluntaria del acceso a la jubilación. Como tercer objetivo, se ha de garantizar el poder adquisitivo de los pensionistas vinculando la revalorización de las pensiones a la evolución de la inflación. Y, finalmente, desplegar sistemas complementarios de pensiones en el ámbito empresarial y profesional.</p> <p>Con el fin de lograr el máximo apoyo social y poner en marcha el proceso de reforma lo antes posible, algunos de los elementos de la reforma ya han sido incorporados en los Presupuestos Generales del Estado para 2021. El resto de componentes de la reforma se han elevado ya al diálogo social o se elevarán en el curso del año.</p>							
Contribución	Transición ecológica				Transición digital			
	-				-			
Inversión	Inversión del componente (millones €)							
	Porcentaje sobre el total del Plan				-			
	Periodificación	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
	-			-	-	-	-	
Impacto	Efecto en el PIB (3 años) millones €	Efecto multiplicador en 2021		Efecto crecimiento potencial		Efecto en las exportaciones en 2031		
	-	-		-		-		
Respuesta a las recomendaciones específicas por país (CRS)								
Código	Recomendación							
2019.1.3.	Preservar la sostenibilidad del sistema de pensiones.							
Relación de reformas e inversiones del componente								
Reformas	Código	Reforma						
	C30.R1	Separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social						

X	Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible	
30	Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo	
	C30.R2-A	Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones
	C30.R2-B	Alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación
	C30.R2-C	Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación
	C30.R2-D	Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional
	C30.R3	Nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos por sus ingresos reales
	C30.R4	Modificación del complemento de maternidad de pensiones
	C30.R5	Reforma e impulso de los sistemas complementarios de pensiones
	C30.R6	Adecuación de bases máximas de cotización

30	Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo
Ministerio I	Ministerio de Inclusión, Migraciones y Seguridad Social
Ministerio II	Ministerio de Hacienda
Ministerio III	Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital

1. Descripción general del componente

Área de política (palanca)

X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible

Objetivo del componente

Preservar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, garantizando su poder adquisitivo, su contribución a la lucha contra la pobreza y la justicia intergeneracional.

Enumeración de las reformas e inversiones

C30.R1	Separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social	N.A.
C30.R2-A	Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones	N.A.
C30.R2-B	Alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación	N.A.
C30.R2-C	Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación	N.A.
C30.R2-D	Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional	N.A.

C30.R3	Nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos por sus ingresos reales	N.A.
C30.R4	Modificación del complemento de maternidad de pensiones	N.A.
C30.R5	Revisión e impulso de los sistemas complementarios de pensiones	N.A.
C30.R6	Incremento de bases máximas de cotización	N.A.

Inversión estimada total del componente

Este componente no conlleva costes o inversiones con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

2. Principales retos y objetivos

a) Principales retos abordados por el componente

La maduración del sistema de pensiones comporta un crecimiento del gasto en las próximas décadas como consecuencia, fundamentalmente, de la jubilación de la generación del baby boom. A pesar de las sucesivas reformas, el sistema precisa de una reforma que amortigüe de manera eficiente y efectiva la evolución del gasto y refuerce sus fuentes de financiación, de manera que ese aumento del gasto de las pensiones resulte asumible en el horizonte de mediados de la década de los cuarenta, momento en el que por razones demográficas (la citada jubilación de los *baby boomers*) la presión sobre el sistema será mayor. De esta forma se ha de hacer compatible el mantenimiento del poder adquisitivo de los actuales pensionistas con la garantía de unas pensiones adecuadas y suficientes para los jóvenes en el futuro preservando así el equilibrio intergeneracional.

A la vista de la experiencia de reformas de la última década, es imprescindible como garantía de estabilidad y consolidación de la reforma que ésta cuente con un amplio apoyo político y social. Para ello, se ha de partir de un doble acuerdo en el seno de la comisión parlamentaria del Pacto de Toledo y de la mesa de diálogo social con las organizaciones sindicales y empresariales. El primero de estos acuerdos ya se ha alcanzado: el pasado 19 de noviembre el pleno del Congreso de los Diputados, con sólo dos votos en contra, ratificó las veintiuna recomendaciones consensuadas en el Pacto de Toledo. Inmediatamente a continuación, el Gobierno abrió la mesa de diálogo con los interlocutores sociales. Los Presupuestos Generales del Estado, por su parte, ya incorporan uno de los elementos de la reforma: la separación de las fuentes de financiación. Y la reforma del complemento de maternidad –convertido en un complemento para la reducción de la brecha de género– ya se llevó a cabo a través del Real Decreto-ley 3/2021

El presente componente del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia complementa y es coherente con el resto de reformas en el ámbito fiscal (componentes 27, 28 y 29) así como en el ámbito laboral (componente 23).

b) Objetivos

La reforma de las pensiones que el Gobierno de España pretende acometer en esta legislatura está orientada a asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en el corto, medio y largo plazo, y al tiempo preservar la adecuación de las pensiones en términos de protección frente a la pobreza y mantenimiento del poder adquisitivo en la tercera edad.

Desde esta perspectiva, siete años después de su aprobación se constata que la reforma de 2013 fue una reforma fallida, que no fue puesta en marcha de forma efectiva por la falta de legitimación social y política de dos elementos concretos: la regulación del factor de sostenibilidad y el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP). Ambos mecanismos hacían recaer sobre la población pensionista actual y quienes adquirieran tal condición en los próximos años todo el impacto del aumento del gasto en pensiones; en particular,

suponía una (semi)congelación de las pensiones (subida de 0,25% anual) hasta el entorno de la mitad de siglo a través de una fórmula de ajuste que no garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo y se aleja de los modelos vigentes en el resto de países del ámbito europeo. La insostenibilidad política y social de este planteamiento exige el planteamiento de un nuevo plan de reformas que haga frente a los retos antes mencionados y que cuente con un amplio apoyo de partidos políticos e interlocutores sociales, generando certidumbre y reestableciendo la confianza de la ciudadanía, mayores y jóvenes, en el sistema público de pensiones.

La consecución de este objetivo general se articula a través de otros objetivos más concretos que han de marcar las principales líneas de actuación y que se encuentran en plena sintonía con las recomendaciones del Pacto de Toledo recientemente ratificadas por el Congreso de los Diputados (véanse, señaladamente, las recomendaciones 1, 2, 4, 5, 11, 12, 15 y 16).

El primero de estos objetivos es la eliminación del déficit de la Seguridad Social. Un paso previo para ello es la clarificación de la situación financiera real del sistema. Más allá del impacto que tuvo en sus cuentas la crisis económica iniciada en 2008, el actual déficit de la Seguridad Social no refleja la verdadera capacidad del sistema en la medida en que hoy soporta una pesada carga de gastos no contributivos que no le corresponden. Si estos ‘gastos impropios’ fueran asumidos directamente por el Estado y no se financiaran como ahora a través de cotizaciones sociales, la Seguridad Social se encontraría ahora en una situación de equilibrio y, lógicamente, en condiciones mucho más favorables para hacer frente al reto demográfico del medio plazo. Cierto es que las necesidades financieras del Estado en su conjunto no desaparecerían, pero se trasladarían a un ámbito –el estatal– en el que existen mecanismos específicos que permitirían atenderlas sin hacer recaer todo el esfuerzo en un aumento de los costes laborales lo que resulta contraproducente dada la alta tasa de desempleo que arrastra el mercado laboral en España. Al mismo tiempo, dotaría al sistema de Seguridad Social de mayor transparencia sobre la auténtica situación financiera del sistema, contribuyendo así a dar certidumbre a pensionistas y trabajadores. Adicionalmente, la modificación del sistema de cotización de los trabajadores autónomos para alinearlos con los ingresos efectivos –una reforma pendiente desde hace años– y la subida de las bases máximas de cotización se presentan como una actuación que contribuye a reforzar la capacidad financiera de la Seguridad Social.

El segundo gran objetivo pasa por profundizar los ajustes paramétricos que están alineando la edad efectiva de jubilación a la edad legal. Introducidos por la reforma de 2011, estos ajustes tienen un despliegue gradual que culminará en 2027. Pero hay que tener en cuenta que el ritmo de aplicación de estos ajustes se ha acelerado a partir de 2020 y su impacto se hará más relevante en los próximos años en términos de elevación de la edad efectiva y restricción de las jubilaciones anticipadas. De ahí la relevancia de la estimación del impacto que esta reforma tendrá en términos de gasto a mitad de siglo, 2,9 puntos porcentuales del PIB según la AIREF, y de la propia credibilidad de este impulso reformista.

En esta misma línea, es necesario amortiguar el incremento del gasto derivado de la jubilación de los baby boomers y del alargamiento de la esperanza de vida, un incremento que agotará sus efectos por razones demográficas a partir de finales de los cuarenta pero que será intenso desde mediados de los treinta hasta ese momento. Para ello, se plantean dos grandes actuaciones. De un lado, impulsar la elevación de la edad efectiva de jubilación

a través de incentivos voluntarios para acercarla a la edad legal, una vía que hasta el momento ha sido poco explorada en España. Y, de otro, reformular el factor de sostenibilidad actual por otro mecanismo negociado con los interlocutores sociales y avalado por el Pacto de Toledo que, corrigiendo desequilibrios estructurales, incorpore en su diseño el objetivo de equidad intergeneracional en el acceso a las pensiones, sin sobrecargar en las generaciones más jóvenes el ajuste provocado por la llegada a la edad de jubilación de los baby-boomers, y con capacidad de operar en los parámetros del sistema en la esfera de ingresos y/o gastos.

Como aspecto adicional, debe recordarse que en las sucesivas reformas se han eliminado los regímenes especiales (destacando en particular el de los funcionarios públicos –Clases pasivas– cuyo acceso se cerró en 2011), progresivamente incorporándolos al régimen general. Tal circunstancia contribuye a reforzar la homogeneidad del sistema de pensiones, con sus dos grandes esferas –asalariados y autónomos–, evitando tratamientos singulares.

En tercer lugar, se recupera una fórmula de revalorización de las pensiones vinculada a la evolución de la inflación con el fin de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo, un aspecto clave para generar certidumbre a los pensionistas y reforzar la confianza en el sistema.

Y, como cuarto objetivo, se plantea el impulso de los sistemas complementarios de pensiones en el ámbito empresarial y profesional. En particular, se trabajará en el desarrollo de fondos de pensiones de promoción pública que permitan extender los planes de pensiones al conjunto de trabajadores a través de la negociación colectiva y mediante incentivos fiscales. El sistema actual de previsión social complementaria, centrado en incentivos fiscales a los planes de pensiones individuales, es ineficaz e ineficiente, además de regresivo, según ha constatado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Como alternativa, se plantea el desarrollo de nuevos mecanismos voluntarios que favorezcan la capacidad de ahorro y de inversión, contribuyendo además a la movilidad laboral de sus beneficiarios. Su articulación a través de la negociación colectiva sectorial puede contribuir a corregir problemas estructurales del mercado laboral.

Como apunte general, se debe contextualizar el gasto corriente de España en pensiones y compararlo con el de países de nuestro entorno. El gasto en pensiones contributivas en 2019 fue del 10,9% del PIB, mientras que en países como Italia, Francia o Austria estos importes de gasto rondan el 14% del PIB. Por tanto, nuestro punto de partida es más sostenible que el de los países de nuestro entorno.

En definitiva, España considera que el incremento en el gasto en pensiones, fundamentalmente derivado de la jubilación del baby boom, es manejable con los instrumentos adecuados. Las reformas que se plantean a partir de estos resultados tienen el objetivo de garantizar la sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema de pensiones, lo que se conseguirá a través de medidas que permiten contener el incremento del gasto en pensiones vinculado a la evolución al alza, hasta mitad de siglo, del número de pensionistas y, en concreto, a la reversión de los elementos de la reforma de 2013 que no han sido desplegados por contar con una fuerte contestación en el ámbito político y social. Al mismo tiempo, la orientación de estas medidas permite preservar la adecuación de las pensiones, evitando un retroceso en las condiciones de vida de un colectivo vulnerable como el de los pensionistas y garantizando la equidad para generaciones futuras.

3. Detalle sobre cada reforma/inversión del componente		
C30.R1	Separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
a) Descripción de la reforma	<p>La culminación del proceso de separación de fuentes de financiación de la protección contributiva y no contributiva del sistema constituye un paso decisivo para recuperar el equilibrio financiero en el corto plazo. La reforma consiste en la asunción por el Estado de partidas de gasto que en la actualidad son sufragadas a través de cotizaciones sociales limitando la capacidad del sistema para afrontar el volumen de gasto en pensiones. Obviamente, esta modificación no resuelve las necesidades financieras del Estado en su conjunto, pero sirve para trasladar tales necesidades a un ámbito en el que existen instrumentos que permiten colmar la insuficiencia de recursos sin recurrir en exclusiva a un aumento de los costes laborales que resulta contraproducente en el contexto de los desequilibrios arrastrados por el mercado laboral, como han venido señalando las recomendaciones específicas para España de la Unión Europea en materia fiscal. Además, una mejor articulación de los gastos y de su financiación resulta clave en dos sentidos: Uno, rectificar la imagen distorsionada de desequilibrio del sistema percibida por los ciudadanos que, pese a no reflejar la situación real, está generando alarmismo e incertidumbre a los pensionistas y al conjunto de la población. Y, dos, afrontar en buenas condiciones los desafíos de largo plazo, principalmente el envejecimiento poblacional consecuencia de la jubilación de la generación del baby boom.</p>	
b) Evidencia, análisis y datos que motiven la necesidad de la reforma	<p>La separación de fuentes es un principio consagrado por el Pacto de Toledo de 1995 y plasmado en la Ley General de Seguridad Social que ha llevado al Estado asumir directamente –liberando cuotas de empresarios y trabajadores– la financiación de la asistencia sanitaria, de las prestaciones no contributivas y, cronológicamente en último lugar, de los complementos de mínimos de las pensiones. Pero este proceso no se ha completado del todo, tal como ponen de manifiesto la recomendación 1 del Pacto de Toledo (2020) y la AIREF. Así, todavía cabe identificar como gastos indiscutiblemente impropios del sistema de Seguridad Social –gastos que se financian con cargo a cotizaciones sociales pese a su naturaleza no contributiva– los siguientes: (i) parte de las políticas de empleo no contributivas que se están financiando con cuotas, equivalente a dos puntos de cotización por</p>	

	<p>desempleo (6.387 millones de euros); (ii) reducciones en la cotización a la Seguridad Social para fomento del empleo (1.779 millones de euros); (iii) la prestación por nacimiento y cuidado de hijos (2.785 millones de euros); (iv) gastos relacionados con jubilaciones anticipadas (371 millones de euros); (iv) el complemento de pensiones por maternidad (788 millones de euros); (v) pensiones en favor de familiares (373 millones de euros); (vi) las medidas de apoyo (‘subvenciones implícitas’) a regímenes especiales para ayudas a sectores (996 millones de euros); y (vii) el coste de complementar las lagunas de cotización para el cálculo de la pensión de jubilación (450 millones de euros). En total asciende a 13.929 millones de euros en 2021.</p> <p>Si, conforme a la recomendación 1 del Pacto de Toledo, el conjunto de estos gastos se financiaran en su totalidad mediante una aportación del Estado en 2023, los retos que ha de afrontar el sistema en las tres próximas décadas se abordarían desde una posición de equilibrio presupuestario que ofrece sin duda un mayor margen de actuación que permite modular el impacto preservando sostenibilidad y adecuación y centrarse en los retos de medio y largo plazo a los que se enfrenta el sistema.</p> <p>En este punto, la reforma planteada sigue la propuesta realizada por la AIREF que exige una mayor implicación del Estado para evitar que la Seguridad Social asuma estos gastos impropios. Y lo hace en los términos de la mencionada recomendación 1 del Pacto de Toledo.</p>
c) Colectivo objetivo de la reforma	La reforma afecta a las cuentas del Estado en general y a las de la Seguridad Social en particular.
d) Implementación de la reforma	Los Presupuestos Generales del Estado para 2021 recién adoptados incluyen ya una transferencia de 14.000 millones de euros para sufragar los gastos que no son propios en sentido estricto del sistema. Esta reforma debería culminar en 2023.
e) Administración ejecutora	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y Ministerio de Hacienda, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital
f) Involucración de stakeholders	Esta reforma viene precedida del aval de la recomendación 1 de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo. Es una de las materias que está siendo debatida con los interlocutores sociales.
g) Principales impedimentos para las reformas y	Desde una perspectiva estructural, las dificultades tienen que ver con la necesidad de que el Estado disponga de recursos para

estrategias de solución para los mismos	financiar esos gastos. Pero en el corto plazo no hay obstáculos para su plasmación en los Presupuestos Generales del Estado.
h) Calendario de implementación de la reforma	Presupuestos Generales del Estado 2021 (Ley 11/2020 de Presupuestos Generales del Estado para 2021) a 2023, para lograr el equilibrio presupuestario a corto plazo.

C30.R2-A	Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
a) Descripción de la reforma	Como primera de las medidas que integran el bloque que tiene por objeto profundizar en la reforma de 2011, se deroga el Índice de Revalorización de Pensiones introducido por la reforma de 2013 con el fin de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones en los términos que plantea el Pacto de Toledo. Para ello la nueva fórmula de revalorización ha de tomar como referencia la evolución del IPC.	
b) Evidencia, análisis y datos que motiven la necesidad de la reforma	<p>La fórmula matemática de revalorización actualmente vigente, que fue introducida en 2013, implica una semicongelación de las pensiones (subida anual del 0,25%) durante un largo periodo de tiempo y, por tanto, una pérdida de poder adquisitivo que se estima en un 37% acumulado en el tiempo de vida del pensionista. Esto supondría un alarmante empobrecimiento y genera una enorme inquietud e incertidumbre en el colectivo de pensionistas y el conjunto de la población.</p> <p>Ello explica que ningún país europeo haya adoptado un modelo similar, y que ningún partido político defienda actualmente su aplicación. De hecho, ésta se suspendió en 2018 después de que la inflación superara ampliamente el mínimo legal de 0,25% con el que se revalorizó en 2017 al igual que en los años anteriores.</p> <p>La constatación de este fracaso de la fórmula del IRP exige un replanteamiento del mecanismo de revalorización que debe tener en cuenta los siguientes aspectos.</p> <p>En primer lugar, la configuración del mecanismo de revalorización está condicionada por el mandato del artículo 50 de la Constitución que exige una actualización periódica de las pensiones que garantice su suficiencia y adecuación; un compromiso también asumido por la comisión parlamentaria del Pacto de Toledo. En segundo término, el análisis comparado pone de manifiesto que los criterios que se utilizan para la revalorización en los países del entorno europeo están vinculados a los salarios</p>	

	<p>y/o los precios, sin que exista ningún precedente de fórmulas similares al IRP. Tercero, cabe llamar la atención sobre la creciente dependencia de los pensionistas de la fórmula de revalorización como consecuencia del progresivo alargamiento de la esperanza de vida en un contexto vital en el que tienen poca capacidad de reacción y de alterar sus decisiones de consumo-ahorro.</p> <p>Y, finalmente, pese a que la vinculación de las pensiones a la evolución del IPC tiene un impacto en el gasto que se estima en alrededor de 2,5 puntos del PIB en 2050, cae de forma intensa a partir de ese momento y el citado incremento del coste es asumible dentro del conjunto de reformas planteadas. Debe tenerse en cuenta, como se ha señalado anteriormente, que el nivel de gasto en pensiones es todavía moderado en comparación con otros países del entorno europeo con modelos similares y que la reforma de 2011 no ha desplegado todavía todos sus efectos y es susceptible de profundización.</p>
c) Colectivo objetivo de la reforma	La reforma afecta directamente a los pensionistas y a quienes se encuentran próximos a la edad de jubilación. Su implementación en términos que implique un crecimiento del gasto futuro asumible gracias a otras medidas efectivas para contener esa tendencia al alza, sirve para generar confianza y reforzar el compromiso intergeneracional de las cohortes más jóvenes.
d) Implementación de la reforma	Se requiere la modificación de la Ley General de Seguridad Social.
e) Administración ejecutora	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
f) Involucración de stakeholders	La medida da cumplimiento a lo previsto en la Recomendación 2 del Pacto de Toledo. En este momento la fórmula de concreción de la garantía de poder adquisitivo está siendo debatida con los interlocutores sociales. Este aspecto resulta particularmente relevante en este caso a la vista de la sensibilidad mostrada por la sociedad española con este asunto.
g) Principales impedimentos para las reformas y estrategias de solución para los mismos	La principal dificultad es el importante impacto en términos de gasto que supone la vinculación de las pensiones con la inflación. De ahí la relevancia de enmarcar esta modificación en una reforma más global, como la que aquí se plantea, que sirva para mitigar el impacto de esta tendencia al alza del gasto (véase el resto de medidas de este bloque de reforma 2-B, 2-C y 2-D).

h) Calendario de implementación de la reforma	Aprobación antes de la finalización de de 2021
---	--

C30.R2-B	Alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
a) Descripción de la reforma	<p>Como segunda de las medidas que integran el bloque que tiene por objeto profundizar en la reforma de 2011, se persigue la aproximación de la edad efectiva de jubilación a la edad legalmente establecida. Cabe comenzar por señalar que en este momento se está completando el despliegue progresivo de la reforma consensuada de 2011 que en esta segunda mitad del periodo transitorio (2013-2027) gana intensidad en sus efectos, y que está a la vanguardia de procesos de reforma en otros países europeos. En este sentido, debe destacarse el aumento progresivo de la edad de jubilación ordinaria de 65 a 67 años en 2027 (actualmente es de 65 años y 10 meses). Esta reforma de 2011 ya está mostrando resultados pues la edad de jubilación real ha pasado de los 63,8 años en 2010 a 64,1 en 2017, acelerando hasta los 64,6 en 2020 gracias también al progresivo agotamiento de la regulación transitoria de la jubilación anticipada.</p> <p>Paralelamente, la reforma pretende mostrar a la población la conveniencia de retrasar la edad de jubilación y crear incentivos para ello. En esta línea, se hace preciso realizar cambios en el sistema de coeficientes reductores de la jubilación anticipada para eliminar distorsiones, incluyendo su carácter regresivo, y racionalizar el recurso a esta modalidad.</p> <p>Igualmente, se ha de modificar la configuración de los incentivos de demora de la jubilación a partir de una valoración de los existentes que permita identificar los elementos que los hagan más efectivos a la hora de conseguir reducir la diferencia entre la edad legal y la edad efectiva de jubilación, operando tanto en su grado de conocimiento por la población, en su diseño, y en las variables institucionales que dificultan su ejercicio. Además, se establecerán beneficios para las empresas que mantengan a estos trabajadores mayores y se fomentará su capacitación permanente para mejorar su empleabilidad.</p>	
b) Evidencia, análisis y datos que motiven la	<p>El aumento de la edad de jubilación efectiva para acercarla a la edad legal es una medida que, en parte por su carácter voluntario, tiene una importante aceptación social, supone una reducción importante del gasto anual y aumenta la población</p>	

necesidad de la reforma	<p>activa en periodos en los que se va a producir una disminución de la población en edad de trabajar. Los empresarios también podrían obtener beneficios en la cotización. Para que esta medida tenga éxito, se requerirá de una evaluación exhaustiva de la realidad del mercado laboral para los trabajadores próximos a la edad de jubilación evitando las barreras que han impedido que las medidas actualmente en vigor no hayan sido tan efectivas como se esperaba y analizando elementos como las modalidades de jubilación forzosa que suponen una vía de ajuste para empresas a cargo de la Seguridad Social.</p> <p>Se ha de tener en cuenta que, pese a que la edad efectiva de jubilación en España es elevada en términos comparados (64,6 en el ámbito de la Seguridad Social), hay países de referencia que ofrecen resultados más altos, especialmente en el caso de los hombres. Es el caso de Dinamarca (65,2), Países Bajos (65,4) o Suecia (65,9), según datos recogidos en el Ageing Report de 2018. Se pone así de manifiesto la existencia de un apreciable margen de mejora que ahora se trata de aprovechar.</p> <p>Siguiendo la recomendación 12 del Pacto de Toledo, la medida se basará en el diseño de incentivos y una corrección de los elementos distorsionantes de la jubilación anticipada. La jubilación anticipada debe pasar a ser una excepción y no una forma habitual de jubilación que oculta fórmulas de regulación de empleo. A la vista de la evolución más reciente de las altas de jubilación, una atención prioritaria se ha de prestar a la jubilación voluntaria, modalidad que en el año 2019 representó el 16% del total de jubilaciones y en 2020 el 19%.</p> <p>Para poder incidir de manera efectiva en las decisiones de jubilación de este colectivo, se va a revisar en primer lugar el sistema de regularización para la jubilación antes de la edad legal, de modo que se asegure la aplicación efectiva e íntegra de los coeficientes reductores de la cuantía de la pensión previstos legalmente, corrigiendo así que sean los trabajadores que cotizan por la base máxima quienes más se beneficien de esta regulación en detrimento de las carreras de cotización medias y bajas.</p> <p>En cuanto a los porcentajes adicionales de pensión por demora en el acceso a la jubilación actualmente existentes, se plantea un nuevo diseño de coeficientes e incentivos más comprensibles para los futuros pensionistas y más alineados con sus preferencias para que el retraso en la edad de jubilación sea más efectivo. Ello se ha de hacer a través de mejoras económicas a la pensión y otras fórmulas de compatibilidad con el trabajo. Hay que tener en cuenta que comparativamente España cuenta con unas bonificaciones por año demorado inferiores a las de países de nuestro entorno (entre un 2 y 4%, comparado con un 4-12% en</p>
-------------------------	--

Portugal, un 10,4% en Reino Unido, un 6% en Alemania un 5% en Francia). Se trata de diseñar una medida que beneficie a todas las partes al generar una pensión mayor para el trabajador y suponer un ahorro tanto para el sistema de Seguridad Social como para el empresario por la reducción de cotizaciones durante el periodo trabajado más allá de la edad legal. Las medidas se perfilarán teniendo en cuenta los resultados de una encuesta de opinión dirigida a los trabajadores mayores que suministrará información sobre las debilidades y fortalezas del sistema actual de acceso a la jubilación.

Acercar la edad de jubilación real a la legal a través de incentivos voluntarios es una de las políticas palanca más potentes y con mayor apoyo social para contrarrestar el efecto económico del aumento de la esperanza de vida, lo que permitirá eliminar la incertidumbre a corto plazo y afrontar con más holgura los retos a largo plazo del sistema de pensiones. Por ello, se ha de prestar especial atención al diseño de estas medidas ya que contribuirían de manera decisiva a contener el incremento del gasto en pensiones vinculado al envejecimiento y también a hacer frente al reto de la disminución de personas en edad de trabajar que muestran todas las proyecciones demográficas.

Se debe enfatizar la importancia de mejorar y de hacer un uso extensivo de estos instrumentos que ya están vigentes desde la reforma de 2011 y que empiezan a mostrar resultados positivos. Así, junto al aumento real de la edad de jubilación ya comentado; es destacable el descenso de las jubilaciones anticipadas y el aumento de la tasa de empleo de los trabajadores. En cualquier caso, el margen de mejora es evidente de ahí el potencial impacto positivo de esta reforma.

Descenso del porcentaje de jubilaciones anticipadas entre los nuevos pensionistas

	2016	2019	2020
Jubilación anticipada	44,6%	40,1%	38,9%
Jubilación no anticipada	55,4%	59,9%	61,1%

Fuente: Seguridad Social

Incremento de la tasa de empleo entre la población de 55-64

Año	2013	2016	2017	2018	2019
Tasa empleo 55-64	43,2	49,1	50,5	52,2	53,8

	<p>Fuente: Eurostat</p> <p>En definitiva, el objetivo es mejorar los incentivos para la jubilación diferida y hacer que los desincentivos de la jubilación anticipada sean más eficaces para acercar la edad real de jubilación a la edad legal. Al lograr que la edad efectiva de jubilación sea igual a la legal, el crecimiento del gasto en pensiones se ralentizaría, manteniéndose en el largo plazo en niveles próximos al actual. Al mismo tiempo, estas medidas servirían para aliviar la carga que habrán de soportar los trabajadores más jóvenes en las próximas décadas preservando así cierto equilibrio intergeneracional. Por eso, es fundamental partir del marco regulatorio que se aprueba en 2011 para reforzar aquellos aspectos que inciden directamente en la edad de jubilación, asegurando la sostenibilidad efectiva del sistema sin sacrificar la adecuación de las pensiones. Para ello es una precondition eliminar los obstáculos de todo tipo, incluido los legales, convencionales o sociales al mantenimiento voluntario de los trabajadores de más edad en el mercado de trabajo.</p>
<p>c) Colectivo objetivo de la reforma</p>	<p>Afectaría a todos los cotizantes actuales ya sean trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia. Su configuración también habrá de afectar a las empresas que tienen plantillas con trabajadores de edades próximas a la jubilación.</p>
<p>d) Implementación de la reforma</p>	<p>Actualmente ya existen desincentivos para adelantar la jubilación e incentivos para demorarla, si bien los resultados son pobres y hay, por tanto, un amplio margen de mejora. Lo que propone esta reforma es modificar el diseño de los mismos para conseguir la progresiva alineación de las edades legales y efectivas de jubilación en la línea marcada por el Pacto de Toledo. Para ello se requiere modificar la norma legal que establece estos sistemas (Ley General de la Seguridad Social).</p>
<p>e) Administración ejecutora</p>	<p>Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital</p>
<p>f) Involucración de stakeholders</p>	<p>Esta medida da cumplimiento a la recomendación 12 del Pacto de Toledo. Su concreción está siendo negociada con los interlocutores sociales.</p>
<p>g) Principales impedimentos para las reformas y estrategias de solución para los mismos</p>	<p>No se considera que existan impedimentos.</p>

h) Calendario de implementación de la reforma	Aprobación antes de la finalización de de 2021, si bien sus efectos tendrán un efecto acumulativo en el tiempo.
---	---

C30.R2-C	Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
a) Descripción de la reforma	<p>Como tercera de las medidas que integran el bloque que tiene por objeto profundizar en la reforma de 2011, se plantea adecuar a la realidad actual de las carreras profesionales el periodo de cómputo para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación, contemplando la posibilidad de elección de los años a integrar en la base reguladora en las carreras más largas, junto con una revisión del procedimiento de integración de lagunas en la carrera profesional.</p>	
b) Evidencia, análisis y datos que motiven la necesidad de la reforma	<p>La extensión del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación es uno de los cambios paramétricos que se han ido incluyendo en todas las grandes reformas aprobadas en España desde 1985: en esa ocasión el periodo se incrementa de dos a ocho años; en 1997, a quince años; y la reforma de 2011, lo extiende progresivamente a los últimos 25 años de cotización en 2022 (en 2020 todavía se calcula con los últimos 23).</p> <p>Con carácter general, esta medida aumenta el carácter contributivo del sistema pero puede tener efectos negativos, por eso es importante complementarla con medidas que modulan sus efectos como la posibilidad de elección de años o la mejora del sistema de integración de lagunas de cotización.</p> <p>En este sentido, la medida pretende reforzar la progresividad y el carácter contributivo del sistema haciendo que la pensión de jubilación refleje en mayor medida la vida laboral del trabajador y atienda la realidad de un mercado laboral en el que las interrupciones y las lagunas son cada vez menos excepcionales.</p> <p>Se ha de tener en cuenta que el efecto medio de calcular la pensión sobre un determinado periodo de referencia no es uniforme en las cuantías de las pensiones, pues depende de las características concretas de cada carrera de cotización. En esta línea, se revisará el procedimiento de integración de lagunas de cotización, para atender a la realidad de unas trayectorias laborales cada vez más atípicas por fragmentadas, especialmente asociadas a la temporalidad, que perjudica de manera muy</p>	

	señalada a los jóvenes, así como a las mujeres, que experimentan en media más interrupciones en su vida laboral.
c) Colectivo objetivo de la reforma	La medida afecta a los nuevos pensionistas, si bien la implementación será progresiva.
d) Implementación de la reforma	La reforma exige una modificación de la Ley General de la Seguridad Social previa discusión en el ámbito del Diálogo Social.
e) Administración ejecutora	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
f) Involucración de stakeholders	Esta medida tiene adecuado encaje en la recomendación 11 del Pacto de Toledo. Los términos en los que se concrete serán analizados en la mesa de diálogo social con los interlocutores sociales.
g) Principales impedimentos para las reformas y estrategias de solución para los mismos	No existen impedimentos a esta reforma.
h) Calendario de implementación de la reforma	De forma progresiva a partir de 2023 tras su aprobación antes del fin de 2022.

C30.R2-D	Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
a) Descripción de la reforma	<p>La falta de consenso acerca de la configuración del factor de sostenibilidad de la reforma de 2013 exige plantear su sustitución por un nuevo mecanismo que persiga la preservación de la equidad intergeneracional. En concreto, se prevé la introducción de un nuevo instrumento en virtud del cual los parámetros fundamentales del sistema serán objeto de revisión periódica en el marco del Pacto de Toledo en función del equilibrio entre la población ocupada y la población pensionista y del nivel de gasto agregado.</p>	
b) Evidencia, análisis y datos que motiven la	<p>La reforma de 2013 introdujo una regulación del factor de sostenibilidad en la que el ajuste se realizaba en función de la evolución de la esperanza de vida aplicándose sobre la cuantía de la pensión. Esta configuración de dicho factor como coeficiente</p>	

<p>necesidad de la reforma</p>	<p>reductor automático de las pensiones carga exclusivamente sobre los pensionistas el coste del alargamiento de la expectativa de vida sin tener en cuenta otros parámetros que pueden ser igualmente relevantes en términos de sostenibilidad, ni tampoco el impacto de los ajustes en la edad de jubilación que fueron introducidos por la reforma de 2011. Ello explica la falta de consenso sobre esta medida cuya entrada en vigor –prevista para 2019– fue suspendida en 2018 por el mismo gobierno que la aprobó.</p> <p>Dada la dimensión intergeneracional del sistema de pensiones, y la carga excepcional que para su equilibrio va a suponer la jubilación de la generación del baby boom, es necesario recuperar para el diseño del nuevo mecanismo el planteamiento consensuado en la reforma de 2011. Ello implica incorporar indicadores que en conjunto ofrezcan una imagen más fidedigna del desafío que para el sistema supone el envejecimiento de la población, y que liberen a las generaciones más jóvenes de un ajuste provocado por la llegada a la edad de jubilación de cohortes de trabajadores más pobladas. Del mismo modo, se ha de corregir el diseño del factor de sostenibilidad como mecanismo de reducción automática de la cuantía de la pensión actuando sobre otros parámetros del sistema.</p>
<p>c) Colectivo objetivo de la reforma</p>	<p>Pensionistas y trabajadores cotizantes en función de la configuración final del mecanismo de equidad intergeneracional.</p>
<p>d) Implementación de la reforma</p>	<p>Exige la modificación de la Ley General de Seguridad Social.</p>
<p>e) Administración ejecutora</p>	<p>Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, junto al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital</p>
<p>f) Involucración de stakeholders</p>	<p>Se prevé que esta reforma venga precedida de un proceso de negociación con los interlocutores sociales en el seno de la mesa de diálogo social.</p>
<p>g) Principales impedimentos para las reformas y estrategias de solución para los mismos</p>	<p>La reconfiguración del factor de sostenibilidad no afecta al objetivo de preservar la sostenibilidad del sistema conteniendo el crecimiento del gasto y reforzando sus fuentes de ingresos. En la medida en que existe consenso acerca del rechazo a este elemento de la reforma anterior por el injusto impacto en los futuros pensionistas, no ha de ser problemático, previo análisis con los interlocutores sociales, la identificación de los parámetros susceptibles de ajuste.</p>

h) Calendario de implementación de la reforma	Aprobación antes de la finalización de de 2022.
---	---

C30.R3	Nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos por sus ingresos reales	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
a) Descripción de la reforma	<p>Se trata de implantar gradualmente un nuevo sistema de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) basado en los rendimientos por la actividad económica desempeñada. De este modo se ha de corregir la distorsión generada por la facultad de elección de la base de cotización que supone una merma de recursos para el sistema y un nivel más bajo de acción protectora para los autónomos.</p>	
b) Evidencia, análisis y datos que motiven la necesidad de la reforma	<p>El resultado del reconocimiento a los trabajadores autónomos de la facultad de elección de la base de cotización es que casi el 85% del colectivo lo hace por la base mínima; del resto, menos del 9% lo hace por bases que no superan 1.964,70 euros al mes –con una base media de 1.435,70 euros mensuales–, mientras que apenas el 6,6% cotiza por bases próximas a la máxima. Esta es la principal explicación de que la recaudación por cuotas solo represente el 57,02% del gasto en prestaciones, circunstancia que agrava el déficit del RETA pasando de un resultado negativo de 4.943 millones en el año 2010 a otro, también negativo, de 8.673,14 millones en el año 2019.</p> <p>Junto a este problema de insuficiencia de recursos, la lógica contributiva del sistema se traduce en que las prestaciones económicas son sensiblemente inferiores a la del Régimen General, hasta el punto de que un 36% de los pensionistas del RETA no alcanzan la pensión mínima, y por tanto, son beneficiarios de complementos a mínimos en las cuantías de sus pensiones.</p> <p>La cotización de los trabajadores autónomos de acuerdo con los ingresos reales derivados del desarrollo de su actividad es una histórica reivindicación del colectivo y un mandato recogido en las recomendaciones del Pacto de Toledo con la finalidad de homogenizar las condiciones de participación y cobertura de trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia.</p>	

c) Colectivo objetivo de la reforma	La reforma se dirige a los trabajadores autónomos del RETA, aunque su puesta en marcha se hará de forma gradual para permitir una adaptación al nuevo régimen.
d) Implementación de la reforma	Todos los autónomos se acogerán al sistema de cotización por ingresos reales, si bien su implantación se hará de forma gradual mediante la aproximación de las bases de cotización mínimas por tramos a los ingresos reales del trabajador
e) Administración ejecutora	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y Ministerio de Hacienda
f) Involucración de stakeholders	Esta reforma está expresamente recogida en las recomendaciones 4 y 5 del Pacto de Toledo recientemente aprobado. Paralelamente, el asunto está siendo abordado en aras de su concreción con los interlocutores sociales y las asociaciones de autónomos.
g) Principales impedimentos para las reformas y estrategias de solución para los mismos	Más allá de las dificultades técnicas que podrán salvarse en estrecha colaboración con la Agencia Tributaria, el principal obstáculo es la necesidad de plantear una reforma gradual que evite un impacto negativo en los autónomos con ingresos más altos.
h) Calendario de implementación de la reforma	Aprobación en el primer semestre de 2022. Despliegue gradual a partir de esa fecha.

C30.R4	Modificación del complemento de maternidad de pensiones	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
a) Descripción de la reforma	<p>Es necesario reconfigurar el complemento de maternidad, aplicado desde 2016, tras la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 12 de diciembre de 2019 en la que se establece que su actual diseño es discriminatorio para los hombres al reconocerse exclusivamente a las mujeres. La modificación pasa por un nuevo diseño del complemento con el objetivo de compensar el coste que el nacimiento y el cuidado de los hijos tiene para los progenitores, fundamentalmente para las madres, de manera que se contribuya decisivamente a la reducción de la brecha de género en pensiones. El nuevo complemento parte del análisis de las trayectorias de cotización para identificar cuál de los dos progenitores se vio más perjudicado en su carrera contributiva por el nacimiento de cada uno de los hijos, previéndose que en caso</p>	

	de no existir un progenitor particularmente perjudicado se reconozca el complemento a la madre.
b) Evidencia, análisis y datos que motiven la necesidad de la reforma	El antiguo complemento de maternidad, vigente desde 2016 y vinculado a la “aportación demográfica”, tiene una configuración discriminatoria para los hombres tal como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia de 12 de diciembre de 2019). Lo cierto es que la brecha de género en las pensiones es uno de los principales problemas estructurales de la acción protectora de la Seguridad Social. Un problema que tiene su origen en el mercado de trabajo (en general, las mujeres tienen carreras de cotización más irregulares, más cortas y peor remuneradas; especialmente a partir del momento en el que tienen un hijo), pero que se agrava en el ámbito de Seguridad Social y, en particular, en el acceso a las pensiones.
c) Colectivo objetivo de la reforma	Las principales destinatarias del nuevo complemento son las mujeres, pero se incluye también como beneficiarios a aquellos padres que han sufrido un perjuicio en su carrera de cotización como consecuencia del cuidado de sus hijos.
d) Implementación de la reforma	Se requiere la modificación de la Ley General de Seguridad Social.
e) Administración ejecutora	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en consulta con el Ministerio de Igualdad de Género
f) Involucración de stakeholders	La necesidad de modificar este complemento se encuentra implícitamente recogida en la recomendación 17 del Pacto de Toledo. La nueva configuración fue negociada en la mesa de diálogo social con los interlocutores sociales.
g) Principales impedimentos para las reformas y estrategias de solución para los mismos	Dada la configuración del nuevo complemento como instrumento para la reducción de la brecha de género, no se prevén los problemas jurídicos que provocaron la denuncia de la regulación anterior. El nuevo diseño es neutro en términos de género, sin perjuicio del elemento corrector que incorpora en cuanto acción positiva en favor de las mujeres.
h) Calendario de implementación de la reforma	Aprobado por el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico

C30.R5	Revisión e impulso de los sistemas complementarios de pensiones	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
<p>a) Descripción de la reforma</p>	<p>Hasta ahora, los sistemas complementarios de pensiones han tenido principalmente un carácter individual, con poco éxito en su modalidad de empresa, poco impacto macroeconómico en la incentivación del ahorro a largo plazo y, además, un alto coste fiscal con resultados regresivos.</p> <p>Mediante esta reforma se pretende revisar el marco regulador del sistema de pensiones complementarias con el fin de impulsar los planes de pensiones de empleo en el ámbito de la negociación colectiva, preferentemente sectorial. Para ello, se prevé la aprobación de un nuevo marco jurídico para el impulso de los planes de pensiones de empleo con el fin de dar cobertura a colectivos de trabajadores sin planes de empleo en sus empresas o autónomos que actualmente no tienen acceso a estos instrumentos de segundo pilar. Como novedad, podrán articularse a través de fondos de pensiones de promoción pública que introducirán competencia en el sector, mejorando la eficiencia de costes. Se favorecerá, además, la movilidad de los trabajadores entre empresas gracias a la posibilidad de traspasar los derechos por las aportaciones realizadas en la empresa de origen.</p> <p>Para extender su uso, se desplazará la fiscalidad actualmente favorable de los planes individuales hacia los planes de empleo procedentes de la negociación colectiva. El objetivo es la extensión de estos planes complementarios vinculados al empleo, de manera que la población cubierta aumente desde los dos millones de trabajadores actuales a trece millones en 2030 y hasta alcanzar el 80% de la población activa ocupada cubierta en el largo plazo; y que los activos bajo gestión, en términos de PIB, pasen de menos del 3% al 9% al final de esta década y un 18% en 2040 y un 31% en 2050, convirtiéndose en una fuente fundamental de financiación privada de las inversiones para la transición energética y digital.</p> <p>Esta reforma está en línea con las directrices de la UE relativas a la Unión de Mercados de Capitales, la Directiva de Supervisión de Fondos de Pensiones (IOPR II) y la de Finanzas Sostenibles</p>	
<p>b) Evidencia, análisis y datos que motiven la necesidad de la reforma</p>	<p>El sistema no cumple en la actualidad con su principal objetivo que es el de incentivar el ahorro para la jubilación. De hecho, es fiscalmente regresivo y se presenta como un producto financiero con un alto coste lo que conlleva una escasa participación de la población más joven (únicamente los planes de pensiones del sistema de empleo, sometidos a un principio de no discriminación</p>	

más estricto, abarcan a la población joven más eficazmente). Así lo ha puesto de manifiesto la AIReF y queda reflejado en los siguientes datos. Un 69% de los planes de pensiones en España se formalizan a través de la modalidad individual, mientras que únicamente un 31% a través de la modalidad de empleo. El 10% de la población con más renta se beneficia de dos terceras partes de las reducciones fiscales por aportaciones a los planes. El volumen global de fondos de pensiones no supera el 10% del PIB (incluyendo las tres modalidades de planes de pensiones individuales, asociados y de empleo), muy por debajo de la media de los países de la Eurozona (35% del PIB), con la particularidad de que mientras los planes individuales crecen moderadamente, los planes de empleo permanecen estancados en el entorno de los 34.000 millones de euros desde 2014 y con una tendencia a la baja del número de partícipes desde 2011.

Para ello el Gobierno planteará las siguientes medidas:

- Creación de fondos de pensiones de empleo de promoción pública, gestionados por el sector privado, al que puedan adscribirse planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para la jubilación.
- Extender la población cubierta por planes de pensiones del sistema de empleo de aportación definida para jubilación con financiación mixta de empresa y trabajadores a través de la negociación colectiva de dimensión preferentemente sectorial, para lo cual se han de establecer mecanismos e incentivos que hagan efectiva esta extensión.
- Simplificación de los trámites en la adscripción y gestión de los planes de pensiones usando especialmente la digitalización para que las operaciones de alta de la empresa y del partícipe, aportación, información de rentabilidad y movimientos, petición de prestaciones y cobro sean on-line.
- Diseño de mecanismos que favorezcan la movilidad de los trabajadores entre las diferentes empresas y sectores.
- Diseño de un nuevo incentivo fiscal dirigido a impulsar este tipo de instrumentos colectivos, que beneficie especialmente el ahorro de las rentas medias y bajas e incorpore a los jóvenes de manera más eficaz.
- Limitación de los costes de gestión de los planes de empleo por debajo del 0,30% de los activos gestionados.

<p>c) Colectivo objetivo de la reforma</p>	<p>La reforma tiene un carácter sectorial de modo que pretende cubrir a toda la población trabajadora, incluyendo singularmente a los trabajadores autónomos y los menores de 35 años.</p> <p>Asimismo, se pretende la extensión progresiva de los planes de empleo entre los empleados públicos, unos 3 millones de empleados, dada la heterogeneidad de la cobertura ente los diversos niveles de administración territorial, estableciendo unos estándares mínimos.</p>
<p>d) Implementación de la reforma</p>	<p>Los Presupuestos Generales del Estado para 2021 ya desplazan el tratamiento de la fiscalidad asociada a planes de pensiones individuales a favor de este pilar de empresa; mientras que su Disposición Adicional 40 del mismo contempla la promoción pública de fondo de pensiones de empleo.</p>
<p>e) Administración ejecutora</p>	<p>Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital</p>
<p>f) Involucración de stakeholders</p>	<p>Esta reforma viene avalada por la recomendación 16 del Pacto de Toledo recientemente ratificado por el pleno del Congreso de los Diputados. Como protagonistas de la negociación colectiva, el papel de los interlocutores sociales es fundamental, de ahí que sea éste uno de los asuntos que el Gobierno ha planteado en la mesa de diálogo social.</p> <p>También se confía en tener el respaldo de las asociaciones profesionales de actuarios, de planificadores financieros y de la organización de consultores de pensiones</p> <p>Asimismo se espera tener el respaldo de las asociaciones de gestores de inversión colectiva y del sector asegurador.</p>
<p>g) Principales impedimentos para las reformas y estrategias de solución para los mismos</p>	<p>No se prevén impedimentos relevantes. El desafío más importante es lograr la implantación de la modalidad del sistema de empleo a través de la negociación colectiva.</p>
<p>h) Calendario de implementación de la reforma</p>	<p>Aprobación en el primer semestre de 2022, si bien la reforma tendrá un claro efecto acumulativo en el tiempo.</p>

C30.R6	Adecuación de la base máxima de cotización del sistema	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
a) Descripción de la reforma	Incremento gradual de la base de cotización máxima del sistema, acompañada de una adaptación de la pensión máxima.	
b) Evidencia, análisis y datos que motiven la necesidad de la reforma	<p>La experiencia reciente, nacional e internacional, demuestra que la desigualdad no es un fenómeno simple y apunta a un aumento global de ésta que no es correctamente recogida por medidas agregadas tradicionales como el índice de Gini, sino que incluso se traduce en diferencias en esperanza de vida. La desigualdad depende cada vez más, en una sociedad global e interconectada, de la posesión de determinados conocimientos, recursos y capital humano y del acceso a las redes internacionales de intercambio y relación. Las diferencias entre los trabajadores en la parte superior de la distribución tienden a converger internacionalmente, mientras que el grueso de la economía, mucho más dependiente de condiciones locales, se desacopla. Por otra parte, la desigualdad depende hoy mucho menos de la tradicional dicotomía rentas del capital-rentas del trabajo, con una elevada correlación entre ambas en los niveles superiores, donde los salarios más elevados se pueden conceptualizar como rentas del capital humano.</p> <p>La evidencia del aumento de la desigualdad salarial en las últimas décadas muestra que éste se ha producido en buena medida por una ampliación del abanico salarial y particularmente por un incremento de los ingresos salariales y no salariales en los extremos de la distribución. Este aumento de los salarios en la cola superior de la distribución no es adecuadamente trazado por la mera indexación de la base máxima del sistema al IPC y requiere de una adaptación que tenga en cuenta la evolución de toda la distribución. De esta forma, se logra además reforzar los ingresos del sistema, contribuyendo así a su equilibrio y sostenibilidad.</p> <p>La adaptación del sistema requiere de una adecuación gradual las bases de cotización máxima que deberá ser concurrente con una modificación de la pensión máxima para no alterar la naturaleza contributiva del sistema, Que la evolución de las bases máximas se acomode a una senda muy gradual y conocida de antemano permite además adaptarse a los agentes económicos adecuadamente.</p>	
c) Colectivo objetivo de la reforma	Todos los trabajadores y pensionistas en el sistema.	

d) Implementación de la reforma	Gradualmente, en los próximos treinta años.
e) Administración ejecutora	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital
f) Involucración de stakeholders	Esta reforma será elevada al diálogo social.
g) Principales impedimentos para las reformas y estrategias de solución para los mismos	No se prevén impedimentos relevantes.
h) Calendario de implementación de la reforma	Aprobación antes de la finalización de de 2022, si bien la reforma se implementará a lo largo de las próximas tres décadas

4. Contribución del componente a la transición energética y/o a la transición digital

a) Contribución a la transición ecológica

Al ser un componente que solo incluye reformas y no incluye inversiones no hay contribución a la transición ecológica directa. No obstante, los fondos de pensiones de promoción pública, enmarcados dentro de la reforma de los sistemas complementarios de pensiones, tendrán una política de inversiones socialmente responsable. En la medida en que el sector de los planes de pensiones de empleo lidera en España las inversiones con criterios medioambientales, sociales y de buen gobierno, se espera que estos principios guíen la gestión de activos y que sean un elemento tractor de las finanzas sostenibles que dinamice tanto a los planes individuales como a los fondos de inversión.

b) Contribución a la transición digital

Con carácter general, al tratarse de un componente que solo incluye reformas y no incluye inversiones no hay contribución a la transición digital. No obstante, los fondos de pensiones de promoción pública tendrán una gestión digital desde el principio. Una parte sustancial de las reformas complementarias del sector de planes de pensiones incluye la reingeniería digital de las operaciones para facilitar la movilización de los planes de los partícipes y la mejora de los procesos de información y operaciones básicas.

5. Hitos y objetivos

La información relativa a hitos y objetivos se encuentra recogida en el cuadro “T1 Milestones&Targets”.

6. Financiación

Se prevé que el conjunto de reformas previstas tenga un impacto presupuestario neutral en el largo plazo

7. Principio de DO NOT SIGNIFICANT HARM (DNSH)

Ninguna de las reformas de este componente inciden negativamente en la consecución de los objetivos climáticos o medioambientales

C30.R2-A	Mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones		
<i>Indique cuáles de los siguientes objetivos medioambientales requieren una evaluación sustantiva según el principio DNSH de la medida</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Si ha seleccionado "No" explique los motivos</i>
Mitigación del cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Adaptación al cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Economía circular, incluidos la prevención y el reciclado de residuos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.

C30.R2-B	Alineación de la edad efectiva de jubilación con la edad legal de jubilación		
<i>Indique cuáles de los siguientes objetivos medioambientales requieren una evaluación sustantiva según el principio DNSH de la medida</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Si ha seleccionado "No" explique los motivos</i>
Mitigación del cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Adaptación al cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Economía circular, incluidos la prevención y el reciclado de residuos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.

C30.R2-C	Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación		
<i>Indique cuáles de los siguientes objetivos medioambientales requieren una evaluación sustantiva según el principio DNSH de la medida</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Si ha seleccionado "No" explique los motivos</i>
Mitigación del cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Adaptación al cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Economía circular, incluidos la prevención y el reciclado de residuos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.

C30.R2-D		Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional		
<i>Indique cuáles de los siguientes objetivos medioambientales requieren una evaluación sustantiva según el principio DNSH de la medida</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Si ha seleccionado "No" explique los motivos</i>	
Mitigación del cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	
Adaptación al cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	
Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	
Economía circular, incluidos la prevención y el reciclado de residuos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	
Prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	

C30.R3		Nuevo sistema de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos por sus ingresos reales		
<i>Indique cuáles de los siguientes objetivos medioambientales requieren una evaluación sustantiva según el principio DNSH de la medida</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Si ha seleccionado "No" explique los motivos</i>	
Mitigación del cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	
Adaptación al cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	
Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	
Economía circular, incluidos la prevención y el reciclado de residuos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	
Prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	

C30.R4		Modificación del complemento de maternidad de pensiones		
<i>Indique cuáles de los siguientes objetivos medioambientales requieren una evaluación sustantiva según el principio DNSH de la medida</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Si ha seleccionado "No" explique los motivos</i>	
Mitigación del cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	
Adaptación al cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	
Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	
Economía circular, incluidos la prevención y el reciclado de residuos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	
Prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	

C30.R5		Reforma e impulso de los sistemas complementarios de pensiones		
<i>Indique cuáles de los siguientes objetivos medioambientales requieren una evaluación sustantiva según el principio DNSH de la medida</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Si ha seleccionado "No" explique los motivos</i>	
Mitigación del cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	
Adaptación al cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	
Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	
Economía circular, incluidos la prevención y el reciclado de residuos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	
Prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.	

C30.R6	Adecuación de bases máximas de cotización		
<i>Indique cuáles de los siguientes objetivos medioambientales requieren una evaluación sustantiva según el principio DNSH de la medida</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Si ha seleccionado "No" explique los motivos</i>
Mitigación del cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Adaptación al cambio climático		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Economía circular, incluidos la prevención y el reciclado de residuos		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.
Prevención y control de la contaminación a la atmósfera, el agua o el suelo		X	La medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante sobre el objetivo medioambiental relacionado dada su naturaleza.