

# Claves e impacto económico de la reforma de la Seguridad Social 2023

Ambas reformas de pensiones, de 2021 y 2023, se encuadran también en el componente 30 del Plan Nacional de recuperación tras la pandemia, comprometido con la Unión Europea y vinculado a la dotación de importantes fondos económicos europeos. Si bien la Ley 21/2021 fue fruto de un acuerdo entre Gobierno, sindicatos y patronales más representativas, el DLP ha sido aprobado con el acuerdo exclusivamente sindical y tiene garantizada su convalidación por las mayorías políticas del vigente Parlamento.

## REFUERZO DE INGRESOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y MEJORA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL ]

La revalorización de las pensiones conforme al IPC de la Ley 21/2021, que fue acordada políticamente por consenso en el Pacto de Toledo y en el acuerdo social, de especial incidencia en el año 2022 con subidas generalizadas del 8,5% de todas las pensiones de jubilación, exigía aprobar ahora medidas de refuerzo de la capacidad financiera del sistema con la finalidad de garantizar, en mayor medida, la sostenibilidad pública de las pensiones en los próximos años. A estos efectos, en una decisión política que sube los

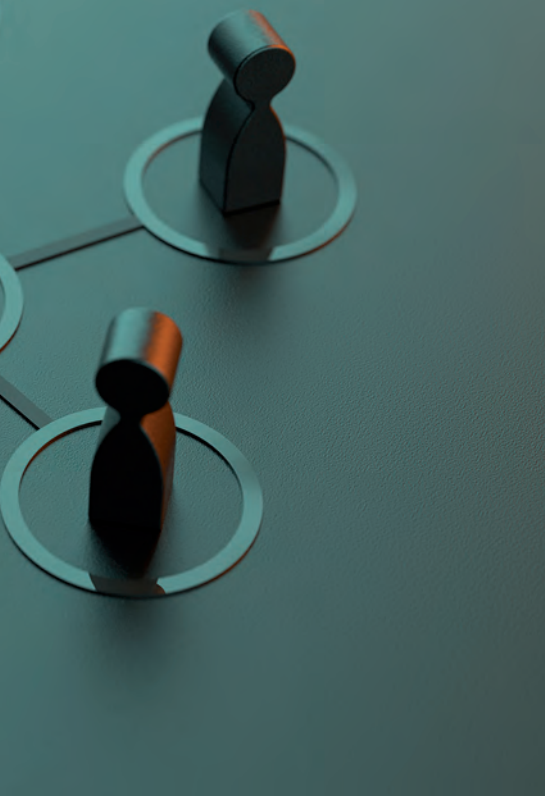
**E**l RDL 2/2023 de medidas urgentes para la ampliación de derechos del pensionista, la reducción de brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones (en adelante DLP, publicado en BOE 17 Marzo 2023) es una reforma de Seguridad Social que se contextualiza en el consenso alcanzado en el Pacto de Toledo en 2020 y que supone la segunda parte de la anterior reforma articulada en la Ley 21/2021 de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

### JESÚS LAHERA FORTEZA

Consultor de Abdón Pedrajas Littler.  
Profesor Titular de Derecho del Trabajo de la UCM

### ANTONIO PEDRAJAS QUILES

Socio Director Abdón Pedrajas Littler.  
Profesor Derecho del Trabajo CuneF



## Al entrar en vigor la norma a partir del 1 enero 2024, el primer cálculo de impacto en esta subida de bases máximas de cotización se efectuará con el IPC interanual de 2023, en un año donde todavía persiste una alta inflación más este 1,2% ●

brecha de género (tras la reforma ya del Decreto-Ley 3/2021), así como la subida de las pensiones mínimas. Hay también medidas de mejora que afectan a la prestación social de incapacidad temporal y por cáncer o enfermedad grave de hijo/a.

### SUBIDA ANUAL DE BASES MÁXIMAS DE COTIZACIÓN ]

La primera medida significativa es el aumento de ingresos para el sistema de Seguridad Social a través de las bases máximas de cotización, en un proceso gradual que entra en vigor el 1 de enero 2024, con un doble impacto económico a valorar por las empresas en sus cálculos de costes laborales.

El nuevo art.19.3 de la Ley General de Seguridad Social (en adelante LGSS) declara: “El tope máximo establecido para las bases de cotización de la Seguridad Social se actualizará anualmente en la Ley de Presupuestos del Estado en un porcentaje igual al que se establezca para la revalorización de las pensiones contributivas de acuerdo con el art.58.2”, que toma como referencia el “porcentaje equivalente al valor medio de las tasas de variación interanual expresadas en tanto por ciento del IPC de los doce meses previos al diciembre anterior”.

Así, conforme a la nueva DT 38ª LGSS, desde el año 2024 hasta el año 2050, las sucesivas leyes de presupuestos del Estado aplicarán esta revalorización de las bases máximas de cotización conforme al IPC interanual, sumándole una cuantía fija anual de 1,2%. El impacto económico, en consecuencia, para las empresas va a depender del IPC interanual, que revalorizará las bases máximas de cotización, más este 1,2%.

Al entrar en vigor la norma a partir del 1 enero 2024, el primer cálculo de impacto en esta subida de bases máximas de cotización se efectuará con el IPC interanual de 2023, en un año donde todavía persiste una alta inflación (en la actualidad 6%), más este 1,2%. Cada cinco años se prevé un informe de evaluación de esta subida de bases máximas de cotización, en el marco del diálogo social y del Pacto de Toledo.

La subida anual conforme al IPC interanual de la base de cotización máxima conlleva una actualización de acuerdo al mismo indicador de la pensión máxima, como sucede en todas las pensiones contributivas (art.57 y 58.2 LGSS). Sin embargo, ni la subida adicional anual del 1,2%, ni el pago de la cuota de solidaridad que se expondrá a continuación, conllevan subidas proporcionales de la cuantía de la pensión máxima, previéndose por el contrario un incremento adicional de 0,115% acumulativo cada año hasta 2050 (DT 39ª LGSS).

### NUEVA COTIZACIÓN ADICIONAL DE SOLIDARIDAD EN BASES MÁXIMAS ]

El nuevo art.19 bis LGSS inaugura una cotización adicional de solidaridad, siendo una de las principales novedades de la reforma de las pensiones. Esta cuota de solidaridad afecta a los salarios que superen la base máxima de cotización, impactando en la cantidad de salario que supere dicha base máxima. Así, la nueva cuota será el resultado de aplicar a cada tramo de retribución que supere la base máxima de cotización los siguientes porcentajes, con una larga transitoriedad (DT 42ª LGSS) que se extiende desde el año 2025 hasta el año 2045 (ver Tabla 1).

ingresos, sin alterar apenas ninguno de los parámetros de edad y cálculo de pensiones (a diferencia de lo que hiciera en su día la reforma pactada de 2011, Ley 27/2011), las medidas del DLP, de notable impacto económico para las empresas, se centran en tres vías de refuerzo financiero:

- Incremento anual según al IPC de la base máxima de cotización más 1,2%.
- La novedosa cuota de solidaridad que grava también la masa salarial por encima de dicha base máxima actualizada.
- El diseño del nuevo mecanismo de equidad intergeneracional, ya previsto en la Ley 21/2021, con una cotización adicional finalista.

Mayor incidencia tiene para los pensionistas, y menor para las empresas, el nuevo sistema de años de carreras de cotización para el cálculo de la pensión de jubilación, que mantiene los 25 años de referencia (provenientes de la reforma de 2011) y añade la opción de 29 años con la facultad del pensionista de descartar los 2 peores años, en una normativa gradual, y el incremento del complemento de



**Tabla 1.** Cálculo de la cuota de solidaridad

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

Fuente: Abdón Pedrajas Littler, 2023.



A su vez, la distribución de los tipos de cotización por solidaridad entre empresario y trabajador tiene la misma proporción que la distribución del tipo general por contingencias comunes (23'6 empresa y 4'7% trabajador).

### NUEVO MECANISMO DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL ]

El diseño del mecanismo de equidad intergeneracional, ya previsto en la DF 4ª Ley 21/2021, es la tercera vía de suma de ingresos del sistema de Seguridad Social. El nuevo art.127 bis LGSS declara que "con el fin de preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social a largo plazo, se establece un mecanismo de equidad intergeneracional consistente en una cotización finalista aplicable a todos los regímenes y en todos los supuestos que coticen por jubilación, que no será computable a efectos de prestaciones y que nutrirá el fondo de reserva" regulado en los arts. 117-121 LGSS. La aplicación de esta norma vuelve a tener una larga transitoriedad desde el 1 de enero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2030 conforme a la siguiente escala (DT 43ª LGSS):

- **2023:** 0,60%, correspondiendo el 0'5% a la empresa y el 0,10 al trabajador.
- **2024:** 0,70%, correspondiendo el 0'58% a la empresa y el 0,12 al trabajador.
- **2025:** 0,80%, correspondiendo el 0'67% a la empresa y el 0,13 al trabajador.
- **2026:** 0,90%, correspondiendo el 0'75% a la empresa y el 0,15 al trabajador.
- **2027:** 1%, correspondiendo el 0'83% a la empresa y el 0,17 al trabajador.
- **2028:** 1,1%, correspondiendo el 0'92% a la empresa y el 0,18 al trabajador.
- **2029:** 1,2%, correspondiendo el 1 % a la empresa y el 0,2 al trabajador
- **2030-2050:** 1,2%, con igual distribución entre empresario y trabajador.

**Ni la subida adicional anual del 1,2%, ni el pago de la cuota de solidaridad conllevan subidas proporcionales de la cuantía de la pensión máxima, previéndose por el contrario un incremento adicional de 0,115% acumulativo cada año hasta 2050 ●**

## MEJORA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL ]

Este apartado tiene menor incidencia en el cálculo de costes de las empresas y más en la determinación de la pensión de jubilación del pensionista y en el propio sistema de protección social.

De un lado, el nuevo sistema de cómputo de años cotizados para el cálculo de la pensión de jubilación sobre la base reguladora, que sigue girando sobre los últimos 25 años, con la novedad de los 29 años quitando los 2 años peores, y la opción de elección de la pensión más favorable para el pensionista (art.209 LGSS y DT 40ª LGSS).

De otro lado, la mejora del complemento de brecha de género de mujeres madres, por hijo/a, en las pensiones de jubilación, incapacidad permanente o viudedad, ampliado también a hombres tras la jurisprudencia europea y constitucional en determinadas condiciones legales (art. 60.1 y 7 y DT 44ª LGSS).

Cabe destacar también que el DLP tiene normas, al margen de las cotizaciones y pensiones de jubilación, que afectan a las contingencias de incapacidad temporal (arts.82.4.b, 169.1.b, 170 y 174, DA 1ª y DT 37ª LGSS).

Es de destacar, en este ámbito, que se elimina la posibilidad de que las mutuas puedan dirigirse al INSS en caso de que el servicio público de salud haya desestimado la propuesta de alta, y que el transcurso de 365 días sin alta médica supone una prórroga automática de la situación de incapacidad temporal.

Se mejora también la prestación social de padres con reducción de jornada por hijo/a con cáncer o enfermedad grave, con la referencia de edad de 23 años (arts.190, 191 y 192 LGSS, lo que implica cambios en el art.37.6 ET).

La excedencia por cuidado de familiares amplía a tres años el período considerado cotizado (art.237.2 y 3 LGSS), al igual que en el cómputo de 100 por 100 dado por cotizado en reducciones de jornada de cuidado de hijo (art.237.3 LGSS). ]

## INCLUSIÓN EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DE PRÁCTICAS FORMATIVAS REMUNERADAS Y NO REMUNERADAS ]

Tiene también interés en el cálculo de costes empresarial, y en espera del anunciado estatuto del becario, la nueva DA quincuagésima segunda LGSS. Siguiendo la senda del Decreto 1493/2011, en prácticas remuneradas, y de la ahora derogada DA 5 del Decreto-Ley 28/2018, en las no remuneradas, ahora se establece, definitivamente, la inclusión en el sistema de seguridad social de todas las prácticas formativas en empresas, instituciones o entidades incluidas en programas de formación y la realización de prácticas académicas externas. La inclusión abarca las prácticas de alumnos universitarios, en titulaciones de grado, máster, doctorado, título propio o diplomas de experto, y de alumnos de formación profesional siempre que no esté en régimen de formación profesional intensiva.

Estas personas en prácticas no laborales constan como asimiladas al alta con una acción protectora del régimen de Seguridad Social salvo desempleo, FOGASA y formación profesional; en prácticas no remuneradas se excluye además la prestación por incapacidad temporal común; en todos los casos, con deber de alta al inicio de prácticas y baja a su finalización. En prácticas remuneradas, el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social corresponde a la entidad u organismo que financie la formación y en las no remuneradas a la empresa salvo que el convenio de colaboración lo desplace a la entidad formativa.

El impacto económico de esta medida es pequeño porque en cuotas de cotización de contingencias comunes la reducción, tanto en prácticas remuneradas como no, es de un 95%, y durante el período octubre-diciembre 2023 del 97% conforme a la DT 2ª DLP.

Con esta sustancial reducción de cuotas, en las prácticas remuneradas se aplica las reglas de cotización de los contratos formativos, con la excepción del período octubre-diciembre 2023 con las reglas de la DT 2ª DLP, mientras que en las prácticas no remuneradas se aplican las específicas previstas en el apartado 7 de dicha DA, sin ser aplicable en ambas el mecanismo de equidad intergeneracional.

