

▶ La reforma del sistema público de pensiones en 2022 y 2023.

Contenido y posibles efectos.

Abril **2023**

Autor:

Miguel Ángel García Díaz

Profesor colaborador de economía aplicada Universidad Rey Juan Carlos e investigador asociado en Fedea

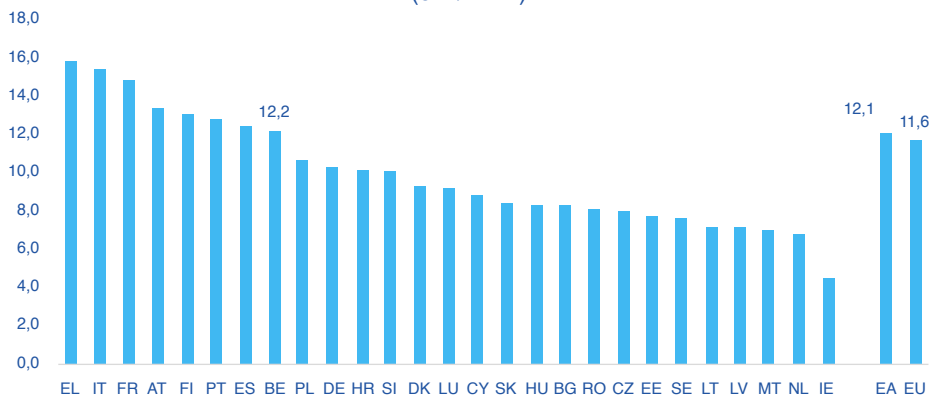
Índice

1. Situación inicial (2019)	3
2. Modificaciones incorporadas desde 2019	6
3. Perspectivas del sistema en el futuro	15
4. Conclusiones	20
5. Bibliografía	24

1. Situación inicial (2019)

El sistema público de pensiones español es la suma de la Seguridad Social en sus componentes contributivo y no contributivo, y del Régimen de Clases Pasivas de los funcionarios del Estado¹. El gasto en 2019, último ejercicio para el que se enviaron datos homogéneos a la Unión Europea en The Ageing Report² fue el 12,3% del PIB (Seguridad Social: 10,9% y 0,2%, y Clases Pasivas: 1,3%), un porcentaje superior en 2,4 puntos al existente una década antes.

Gasto sistema público pensiones 2019
(en % PIB)



El gasto público en pensiones en España en ese momento era superior en 0,7 puntos de PIB a la media de los países de la Unión Europea (11,6% PIB) y en 0,2 puntos de PIB a la de los países de la Zona Euro (12,1% PIB). En este año, la tasa de reposición española (gross replacement rate at retirement) era la más elevada de la Unión Europea (77% vs 46,2 UE y 46,8% en la ZE) y la tasa de beneficio en España (benefit ratio) era la tercera más elevada (60% vs 41,1% UE y 42,4% en la ZE).

Estas tasas de reposición y beneficio reflejan una rentabilidad media de las aportaciones realizadas por los trabajadores cotizantes del 3,3% anual, una tasa superior al crecimiento del PIB en los últimos 25 años (2,1%). La aportación media realizada actualizada con la tasa de crecimiento del PIB daría cobertura durante 16,1 años a una pensión con la actual tasa de reposición (García Díaz, 2019), es decir, cinco años inferior a la esperanza media de vida en ese año (21,1 años)³.

¹ Régimen en extinción al haberse cerrado las entradas al sistema el 1 de enero de 2010, que tiene obligaciones de pago, como mínimo hasta 2060.

² Documento en https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en

³ "El sistema público español de pensiones: mitos y realidades". Fedea, Estudios de economía española 2019/01. <https://documentos.fedea.net/#documento/eee2019-01>

La transferencia del Estado dio cobertura a todas las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, incluidas las pensiones no contributivas (0,2% del PIB). En el apartado contributivo, la suma de ingresos (cuota social por contingencias comunes y accidentes de trabajo, la transferencia del Estado para complementos por mínimos y el pequeño capítulo de otros ingresos) fueron equivalentes al 10,7% del PIB. En el supuesto de considerar en equilibrio las prestaciones contributivas distintas a las pensiones (1,1 puntos del PIB)⁴, **el saldo negativo del Sistema de Seguridad Social en 2019 (-1,34% del PIB) puede ser atribuido a las pensiones.**

El gasto previsto en pensiones del Régimen de Clases Pasivas en 2023 asciende a los 1,5 puntos del PIB, considerando unos ingresos propios equivalentes al 0,5% del PIB⁵, obtendría un saldo negativo del 0,9% del PIB. **De esta forma, el déficit del sistema público de pensiones en 2023 podría ascender a un mínimo de 1,8 puntos del PIB** (1,6 puntos con ingresos MEI), **después de haber inyectado ingresos por valor de 1,4 puntos de PIB mediante una transferencia del Estado dirigida a los denominados gastos impropios** en donde se agrupan conceptos muy diversos de muy difícil catalogación agrupados sin ningún criterio objetivable. De cumplirse este resultado, 1,8% PIB de déficit, las pensiones públicas explicarían algo más de la mitad del déficit del conjunto de las administraciones públicas, y prácticamente el noventa por ciento si se tienen en cuenta los mencionados gastos impropios.

Saldo componente contributivo Seguridad Social 2023 (en porcentaje de PIB)

INGRESOS	13,0	13,7	GASTOS
Cuotas sociales	10,8	12,2	Pensiones contributivas
Δ 1,2 puntos tipo de cotización contingencias comunes (primer componente MEI)	0,2	0,9	Incapacidad Temporal
Transferencia gastos impropios	1,4	0,3	Cuidado niños (maternidad, paternidad y embarazo de riesgo)
Transferencia complemento por mínimos	0,5	0,3	Otras prestaciones contributivas
Otros ingresos	0,1		
Saldo componente contributivo (sin excluir recaudación extra MEI)	-0,7		
Pensiones contributivas clases pasivas (neto ingresos y gastos)		0,9	
Saldo componente contributivo (después de inyectar 1,4 pp PIB por gastos impropios y sin excluir ingresos extra MEI)	-1,6		

Elaboración propia

⁴ Fundamentalmente la prestación de incapacidad temporal y la de maternidad, paternidad y embarazo de riesgo.

⁵ Los ingresos por cotizaciones sociales de la Administración General del Estado en 2021 fueron equivalentes al 0,8% del PIB bajo el criterio de Contabilidad Nacional, de las que 0,51% se denominan cotizaciones sociales imputadas. Con estos ingresos se deberían hacer frente a todas las prestaciones contributivas (pensiones, incapacidad temporal, sanidad y cuidado de niños) y como supuesto se han dirigido a pensiones 0,5% del PIB.

Después de aprobar en las Cortes Generales una amplia reforma paramétrica en 2011 que finalizará su aplicación completa en 2027⁶, en 2013 se aprobó una ley reforma adicional⁷ con dos novedades. La primera fue un nuevo factor, mal denominado de sostenibilidad al estar más bien relacionado con la longevidad, que actuaba como un parámetro adicional en el cálculo inicial de la pensión, que operaba con la evolución media de la esperanza de vida a partir de los 65 años. Este factor buscaba igualar en el período total de percepción de la prestación las cantidades totales percibidas por personas de distintas cohortes con la misma aportación al sistema, neutralizando los efectos de los cambios en la esperanza de vida. Con este objetivo, la cuantía anual de la pensión se reduciría (aumentaría) en proporción al incremento (disminución) de la esperanza de vida en el momento de la jubilación, para compensar así el hecho de que las nuevas cohortes de jubilados, más longevas, cobrarán su pensión durante más años.

La segunda novedad, el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP), actuaba en la práctica como el verdadero factor de sostenibilidad del sistema de pensiones. Este mecanismo ajustaba gradualmente los gastos del sistema a sus ingresos por el procedimiento de ligar la tasa de actualización anual de las pensiones ya en vigor a la situación financiera del sistema, abandonando la referencia del Índice de Precios al Consumo utilizada de diferentes formas desde 1975.

La norma aprobada trataba, básicamente, de dotar al sistema de pensiones de un “piloto automático” que iniciaría de inmediato un ajuste de rumbo con el fin de minimizar las turbulencias a las que hay que enfrentarse en las próximas décadas como resultado del rápido proceso de envejecimiento que está experimentando la población española. La aplicación del IRP no suponía necesariamente un recorte de las pensiones en términos reales, tampoco un incremento de las pensiones del 0,25% anual. Esta situación sólo llegaría si se producían situaciones de estrés financiero en el sistema como resultado de un crecimiento insuficiente de la economía española, y las Cortes generales no optaban por inyectar recursos adicionales en el mismo a través de un aumento de los tipos de cotización o de mayores transferencias desde el presupuesto del Estado.

El IRP limitaba la discrecionalidad del Gobierno de la nación al impedirle gastar de manera continuada por encima de los ingresos mientras se difería sine die la adopción de medidas para equilibrar financieramente el sistema. Una conducta ésta que implica concentrar el riesgo de reducción de la pensión en cohortes futuras de trabajadores, mientras se disfrutaban los beneficios electorales a corto plazo. El IRP no recortaba el poder soberano del Parlamento para establecer los criterios que considerara oportunos en el acceso, cálculo y actualización de las pensiones, pero sí le obligaba a proveer los recursos necesarios para garantizar la estabilidad financiera del sistema a medio y largo plazo.

⁶ Ampliación de 15 a 25 años el periodo de cálculo de la prestación; ampliación de 35 a 37 años los años cotizados para acceder al 100% de la base reguladora y diferimiento de 65 a 67 años la edad ordinaria de jubilación cuando la cotización es inferior a 38 años y medio.

⁷ Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. dirigido a pensiones 0,5% del PIB.

Este mecanismo se aplicó en el periodo 2014 - 2017 y se exceptuó su cumplimiento en 2018 y 2019 (leyes de Presupuestos Generales del Estado con incrementos de 1,7% y 1,6%⁸ cuando correspondía el 0,25% con el nivel de ingresos⁹). El Factor de Sostenibilidad que debería haber entrado en vigor en 2018, se desplazó hasta una fecha no posterior al 1 de enero de 2023¹⁰, un plazo que no se ha llegado a cumplir al haberse derogado en 2022 las medidas incluidas en la reforma de 2013.

2. Modificaciones incorporadas desde 2019

La llegada en 2019 de un nuevo Gobierno de coalición con base en el PSOE y Unidas Podemos estuvo acompañada de un profundo cambio de planteamiento en la forma de abordar el futuro del sistema público de pensiones.

El Congreso de los Diputados aprobó en noviembre de 2020, con una amplia mayoría, la tercera renovación en 25 años de las recomendaciones del Pacto de Toledo para la reforma del sistema público de pensiones, que había sido propuesta por la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. El Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo, un texto con 21 recomendaciones cuya redacción fue calificada por los autores que se había realizado *“en defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones, que deben servir de base para las reformas que debe acometer el Gobierno”*.

El texto combina los conceptos suficiencia, sostenibilidad financiera, contributividad y equidad con una apelación poco definida en algunas ocasiones y contradictoria en el contenido de algunas de sus recomendaciones (De la Fuente, García Díaz y Sánchez, 2020)¹¹. Es difícil identificar como un avance contributivo un fuerte aumento de las transferencias del Estado o como sostenible financieramente un aumento del gasto mediante la actualización de las pensiones con el IPC, sin contar con elementos compensatorios.

Siete meses más tarde, el Gobierno de España presentó ante la Comisión Europea el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (16 junio 2021) con el propósito de acceder a un volumen importante de fondos europeos¹². En la redacción del componente 30 titulado *“Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de*

⁸ La Ley 6/2018 de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado 2018 recoge una revalorización de las pensiones en 2018 con carácter general del 1,35% adicional al 0,25%, el coherente con un valor negativo del IRP.

⁹ Real Decreto Ley 28/2018 de 28 de diciembre.

¹⁰ Ídem, Ley 6/2018.

¹¹ <https://documentos.fedea.net/#documento/fpp2020-23>

¹² 70.000 millones de euros en subvenciones directas y un crédito potencial de igual cuantía.

Toledo”, se recoge como definición central: *“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 constatado en la aprobación de las recomendaciones del Pacto de Toledo, se propone la puesta en marcha de un paquete de medidas complementarias entre sí que serán elevadas al diálogo social que incluyen: i) la separación de fuentes de financiación (R1); ii) la puesta en marcha de un mecanismo de revalorización de las pensiones que garantice el mantenimiento del poder adquisitivo (R2-A); 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 (R2B); iv) adecuación a los nuevos modelos de carrera profesional del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación (R2-C); v) Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional (R2-D); vi) 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 (R3); vii) modificación del complemento de maternidad de pensiones (R4); viii) la revisión del sistema de previsión social complementaria, fomentando el desarrollo de planes de pensiones de empleo a través de la negociación colectiva (8R5); y ix) adecuación de bases máximas de cotización.

El Plan recoge la aprobación de las reformas antes de finalizar el primer semestre de 2022.

Con su interpretación de las recomendaciones del Informe del Pacto de Toledo y el contenido del componente 30 del Plan de Recuperación y Resiliencia, el Congreso de los Diputados aprobó la Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones (2021)¹³, que deroga la reforma de 2013 e incluye como principales novedades:

- a. **Una nueva fórmula de revalorización para garantizar el mantenimiento el poder adquisitivo de las pensiones vigentes**, mediante la actualización anual de las pensiones con la tasa media anual del IPC de los doce meses anteriores al mes de diciembre del año anterior. La redacción de la norma, incluso, permite una mejora real de las pensiones cuando la tasa media anual sea negativa, al no tenerse en cuenta en caso de acaecer ese suceso. La mejora inicial en suficiencia de las pensiones incorpora como contrapartida mayores obligaciones de gasto por un valor en torno a 2,7 puntos del PIB en 2050¹⁴. Añade también una posición más ventajosa de los pensionistas respecto al resto de la población en las etapas de crisis económica como se ha comprobado en 2023 obteniendo la total protección ante un fenómeno inflacionario de origen externo que ha empobrecido al resto de la población española.

¹³ [BOE-A-2021-21652 Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.](#)

¹⁴ El gasto aumentaría en 2049 en 2,7 puntos del PIB (del 13,13 al 15,79%) en “The Ageing Report 2021, Country; fiche Spain (página 25) utilizando una evolución favorable de la demografía y del empleo. El incremento de gasto está valorado en el mismo porcentaje del PIB por De La Fuente et al (2018)

- b. Fortalecer la estructura de ingresos del sistema** incorporando un nuevo concepto denominado **gastos impropios** del sistema contributivo de pensiones, que pasan a ser asumidos con una transferencia de la Administración General del Estado. Dentro del amplio abanico de conceptos incluidos merecen reseña algunos como las jubilaciones anticipadas sin coeficiente reductor y sin cotización adicional, los complementos de prestaciones contributivas sujetos a límite de ingresos y, en especial, los pagos en concepto de subsidios por desempleo que en ningún momento han formado parte del Sistema de la Seguridad Social al formar parte del Servicio Público de Empleo (SEPE).

Artículo 13 de la Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones:

“En aras de hacer efectiva la separación de fuentes de financiación en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 109.1.a) de esta Ley, la Ley de Presupuestos Generales del Estado contemplará anualmente una transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de los beneficios y exenciones en cotización a la Seguridad Social de determinados regímenes y colectivos, el coste del reconocimiento de la prestación anticipada de jubilación por aplicación de coeficientes reductores cuando no se haya previsto cotización adicional, el coste de la integración de los periodos no cotizados en la determinación de la base reguladora y de la cuantía de las prestaciones del sistema, las reducciones legalmente establecidas en la cotización a la Seguridad Social, el coste de la pensión de jubilación anticipada involuntaria en edades inferiores a la edad ordinaria de jubilación, así como el incremento de la cuantía de las prestaciones contributivas sujetas a límites de ingresos.

Asimismo, y de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 109.2, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se fijará, todos los años, el importe de las prestaciones que serán financiadas con una transferencia del Estado a la Seguridad Social, entre las que se incluirá la prestación contributiva de nacimiento y cuidado de menor, el complemento de pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género, las pensiones y subsidios en favor de familiares, así como la prestación de orfandad cuando la causante hubiera fallecido como consecuencia de violencia contra la mujer”. Queda, sin embargo, en manos del Ministerio de Hacienda: “2. Cualquiera otra transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social destinada a la financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de Seguridad Social deberá contar con informe previo del Ministerio de Hacienda para poder ser incorporado a la Ley de Presupuestos Generales del Estado.”

La norma no incluye una metodología que permita identificar de forma objetiva las condiciones que debe cumplir un concepto para ser considerado gasto impropio del sistema. Por este motivo, se puede pensar que esta herramienta ha sido construida ad hoc para, utilizándola de forma discrecional cuando no arbitraria, intentar cuadrar las cuentas del Sistema de Seguridad Social¹⁵.

- c. Alineación de la edad efectiva de retiro con la edad de jubilación legalmente establecida.** La edad efectiva de jubilación se situó en 64,6 años en 2022, no muy alejada de los 66 años y dos meses aplicados con carácter general y, sobre todo de los 65 años que rigen para quienes han cotizado más de 38 años y medio. En este contexto se pretende acercar la edad efectiva de jubilación a la ordinaria

¹⁵ La relación entre ingresos por cotizaciones y PIB se mantiene bastante estable por definición al evolucionar al mismo ritmo las variables que afectan al numerador y al denominador. En todo caso, hay más riesgo que el numerador, los ingresos por cotizaciones, crezcan menos que el PIB si los salarios no evolucionan al mismo ritmo que la productividad.

o legal de jubilación (67 años con carácter general salvo para las personas que hayan cotizado más de 38 años y medio que la mantienen en 65 años¹⁶) mediante la modificación de los coeficientes reductores aplicados en la jubilación anticipada. Adicionalmente, se modifica el incentivo a la prolongación voluntaria de la vida laboral más allá de la edad legal.

La jubilación anticipada voluntaria¹⁷ incorpora nuevos coeficientes reductores (aplicables de forma gradual y progresiva hasta 2033) que penalizan respecto a la situación anterior el anticipo de la edad de jubilación en los meses 23 y 24 y 1 y 4 antes de la edad legal, y son más favorables en el periodo comprendido entre los meses 5 y 22 para los trabajadores con menos de 38 años y medio de cotización. En todo el periodo están alejados del porcentaje actuarialmente justo.

En el caso de la jubilación anticipada no voluntaria¹⁸, se han mantenido los coeficientes entre los 24 y 48 meses y se han modificado los menores a 24 meses en línea con los aplicados en la jubilación anticipada voluntaria.

Estos cambios están acompañados de la aplicación del coeficiente reductor sobre la pensión máxima y no sobre la base reguladora como se hacía hasta la fecha, con el propósito de mejorar la redistribución del sistema. Lo cierto es que este cambio implica un empeoramiento en términos de contributividad de los trabajadores que ya cotizan por una base máxima superior a la pensión máxima (28 por ciento de diferencia entre ambas en 2022).

La Memoria Económica de la Ley plantea la importancia de aumentar las tasas de empleo de los trabajadores mayores de 55 años con objeto de reducir las jubilaciones anticipadas y aumentar el PIB. Es más, lo utiliza como argumento principal de la reforma, mencionando que según el informe AWG 2021, el aumento de la tasa de empleo en 10 puntos en la franja de edad de los mayores de 54 años reduciría el gasto en pensiones sobre PIB de manera importante: 1,4 puntos en 2030, 2,6 puntos en 2040 y 2,7 puntos en 2050. Desafortunadamente, la mención se limita a un dato incluido en una tabla¹⁹ titulada “Gasto público en pensiones sobre diferentes escenarios construidos como desviación del escenario base” sin incluir la metodología que han utilizado para alcanzar un resultado tan abultado en la reducción del gasto en pensiones.

¹⁶ El número de potenciales pensionistas que cumplen esta condición no es menor a la vista de los 40 años de media como periodo medio de contribución utilizado por The Ageing Report 2021 en España en el periodo 2019-2050 (página 32 de la Ficha España). El Informe Económico y Financiero de los Presupuestos de la Seguridad Social 2022 recoge que un 74,4% de las altas de pensiones en 2020 habían cotizado más de 35 años.

¹⁷ Se puede acceder a la jubilación anticipada voluntaria dos años antes de la edad ordinaria de jubilación, con como mínimo, 35 años cotizados y siempre que la cuantía de la pensión sea mayor que la mínima establecida para sus características personales, asumiendo un coeficiente reductor entre el 6,5 y el 8% por año dependiendo de los años cotizados.

En el régimen de clases pasivas es posible acceder a la jubilación anticipada voluntaria con 60 años si se ha cotizado 30 años asumiendo un coeficiente reductor. Este desaparece si los años de cotización son como mínimo de 35 años.

¹⁸ La jubilación anticipada involuntaria está dirigida a los trabajadores que hayan sido despedidos y hayan cotizado un mínimo de 33 años al sistema. Se puede acceder cuatro años antes de la edad ordinaria de jubilación y el coeficiente reductor anual aplicado oscila entre el 6 y el 7,5%.

¹⁹ Página 36 de la Ficha España.

Los cálculos elaborados por Devesa et al (2021)²⁰ muestran que el impacto individual de las medidas adoptadas cambia según los años cotizados y el momento elegido para acceder a la jubilación anticipada, si bien la jubilación no voluntaria (aumentan 0,29%) sale mejor parada que la voluntaria (disminuyen 0,43%). Los autores concluyen: *“Tras analizar los efectos del aumento de la edad efectiva de jubilación de forma genérica se llega a la conclusión de que, en general, se sobrevalora su impacto sobre el gasto en pensiones. Al margen de las medidas concretas que estimulen un aumento de la edad efectiva de jubilación, un aumento “motu proprio” de la edad efectiva sin aumentar la edad legal no tendría efectos relevantes sobre el gasto en pensiones medido en valor actual actuarial. Sí es cierto que el año en el que se produce la demora en el acceso a la jubilación hay un ahorro evidente en términos de caja, pero ello se compensará en los ejercicios siguientes dado que la jubilación más tardía se producirá con menores penalizaciones y, por tanto, con pensiones mayores. Así, un aumento generalizado de la edad efectiva de 1 año sólo supone un ahorro estimado del 1,8% del gasto en pensiones, pero si el aumento sólo afectara a las anticipadas, como parece más realista, se produciría incluso un mayor gasto”*. Una conclusión lógica, dado que el alargamiento de la vida laboral derivada de una limitación de la jubilación anticipada reduce el número de años de cobro de pensión, pero aumenta la base reguladora que se percibe al trabajar más años, excepto para aquellos trabajadores que hayan cotizado por encima de 37 años que ya acceden al 100 por cien de la base reguladora.

La ley incluye un porcentaje adicional del 4 por ciento por año completo de demora, independientemente del número de años cotizados que implica un cambio respecto a la anterior situación en la que convivían tres tramos del 2%, 2,75% y 4% según el número de años cotizados (menos de 25 años, entre 27 y 37 años y más de 37 años). La norma recoge la posibilidad de sustituir el pago del 4% adicional anual por un pago único, también llamado cheque de la Seguridad Social, en el momento de la jubilación, con la posibilidad de combinar ambas formas de pago.

Los autores de la reforma tienen mucha confianza en conseguir un ahorro en el gasto en pensiones con esta medida, y así la MAIN del Proyecto de Ley lo cuantifica entre 1,13 y 1,61 puntos del PIB en 2050. La AIREF (2023) reduce el impacto a 0,8 puntos del PIB. El Ministerio no ha publicado documento detallado que recoja la metodología y las variables utilizadas para replicar los cálculos y conocer la probabilidad de éxito de la medida.

- d. Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI)** en sustitución del Factor de Sostenibilidad (FS) para compensar un aumento de gasto de 0,77 puntos del PIB²¹, con el fin de preservar el equilibrio entre generaciones y fortalecer la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social a largo plazo.

²⁰ “Efectos de diversas medidas relacionadas con la edad de jubilación”. Grupo de investigación en pensiones y protección social. Devesa, E; Devesa, M; Domínguez, I; Encinas, B y Meneu, R. Junio de 2022: <http://www.uv.es/pensiones/>

²¹ Página 41 de The Ageing Report 2021 fiche Spain. La AIREF aumenta a 0,9 puntos del PIB el efecto del Factor de Sostenibilidad (op citada).

El MEI inicialmente tenía tres componentes (De la Fuente, García Díaz y Sánchez, 2022)²². El primero, una subida transitoria de las cotizaciones sociales en 0,6 puntos porcentuales (cinco décimas a cargo de la empresa y una décima a cargo del trabajador) que se aplicaría en el periodo comprendido entre 2023 y 2032, generando unos ingresos en torno a 2.000 millones de euros anuales²³. Estos ingresos se destinarían a nutrir un Fondo de Reserva de la Seguridad Social que podrá utilizarse de 2033 en adelante para ayudar a financiar el gasto en pensiones contributivas cuando se cumplan unas condiciones²⁴. El segundo componente del MEI regula la activación de ese fondo y limita sus disposiciones de activos a un máximo de 0,2 puntos de PIB anuales. Y el tercero viene a decir que, si esas dos décimas de PIB son insuficientes o se haya agotado el Fondo de Reserva, el Gobierno negociará con los interlocutores sociales para su elevación al Pacto de Toledo, una propuesta que minore el gasto en pensiones en términos del PIB, incremente las cotizaciones sociales o utilice otras fórmulas alternativas para aumentar los ingresos por un valor máximo de 0,8 puntos del PIB. En caso de no existir desviación, el dinero se destinará a reducir las cotizaciones o mejorar la cuantía de las pensiones.

La medida implicaba algunas incoherencias, ya que además de aportar a un fondo de uso en el futuro en una posible posición de déficit, incorporaba un aumento en los costes laborales en un país con una muy elevada tasa de desempleo estructural (14%) y un peso sobre PIB de la cuota del empleador, la que se incluye en los costes laborales, bastante superior a la media de la Unión Europea (2 puntos del PIB), lo que puede incidir en una rémora para la generación de empleo, en especial, el menos cualificado. En realidad, la cuota que es muy inferior es la del trabajador (-2,6 puntos del PIB), pero un incremento de ella reduciría el salario neto de los trabajadores.

El MEI ha sido modificado estructuralmente en menos de un año al introducir dos cambios. El primero, duplicar el aumento del tipo de cotización, desde 0,6 a 1,2 puntos (1% en la cuota del empleador y 0,2% en la del trabajador) aplicada de forma progresiva hasta 2029, para mantenerse en ese porcentaje hasta 2050. Los ingresos obtenidos con esta medida, en torno a 0,4 puntos de PIB anuales en su punto máximo, se destinarán a un Fondo de Reserva que se comenzaría a aplicar en 2033.

²² Documento en <https://documentos.fedea.net/#documento/ap2022-02>

²³ El ministro de Inclusión, Seguridad Social e Inmigración, José Luis Escrivá, declaró en los medios de comunicación que esta elevación permitirá disponer de 50.000 millones para el Fondo de Reserva de las pensiones. Para alcanzar esa cifra, las aportaciones han de obtener una rentabilidad anual del 7%, según la documentación que ha elaborado la Seguridad Social sobre el nuevo Mecanismo de Equidad Intergeneracional. Un porcentaje bastante elevado en un contexto de tipos de interés cercanos al 0%, que podrían mantenerse algún tiempo. Conseguir una tasa de rentabilidad de esa magnitud implicaría invertir el dinero en países de alto riesgo o sufrir en España una alta inflación que incidiría también en la factura a pagar en concepto de pensiones.

²⁴ Las condiciones establecidas eran como mínimo confusas: A partir de 2032, con una periodicidad trienal, se verificará si, de acuerdo con las últimas previsiones del Ageing Report de la Comisión Europea o documento análogo, el nivel de gasto en 2050 supera la previsión para ese año del informe para 2024, una vez descontado el efecto que habría tenido el derogado factor de sostenibilidad.

El segundo es convertir el MEI en un mecanismo automático que gira alrededor de la evolución de dos conceptos. La disposición adicional segunda del Real Decreto – Ley 2/2023 introduce una regla fiscal específica que fija un límite del gasto en pensiones en un 15% del PIB, siempre y cuando las medidas de ingresos aprobadas desde 2020 tengan un impacto de al menos un 1,7% del PIB, en ambos casos como promedio de 2022 a 2050. Ambos límites son conjuntos, de manera que una desviación en uno puede compensarse con el otro componente, es decir, si las medidas tienen un impacto mayor, la regla admite un mayor gasto, y si por el contrario no alcanzan el peso establecido el gasto deberá moderarse.

En caso de producirse una desviación habrá que adoptar medidas correctoras de gasto o ingresos para cubrirlo, previa negociación en el Pacto de Toledo. No obstante, si las medidas no están adoptadas el 1 de enero del siguiente año, automáticamente aumentarán las cotizaciones sociales por valor de dos décimas partes cada año del exceso incurrido, hasta conseguir su corrección. Evidentemente, esta redacción no favorece un acuerdo entre las partes, al conceder mejor condición a quienes defiendan la opción de más gasto frente a quienes quieren menos ingresos.

La AIReF (2023) considera que “la nueva regla de gasto en pensiones presenta debilidades de diseño, entre las que destaca la falta de justificación de los límites cuantitativos escogidos, la ausencia de la coherencia con el marco fiscal y las restricciones impuestas a la supervisión independiente por la AIReF”. Adicionalmente, el MEI, a pesar de su nombre, no aporta más equidad al sistema, más bien la minora. Los actuales cotizantes percibirán en el mejor de los casos una pensión en condiciones similares a las actuales, pero se les exigirá un mayor esfuerzo de cotización.

Es bastante probable incurrir en una desviación en las dos variables utilizadas en el MEI, el gasto en pensiones al alza y los ingresos a la baja. Así, las nuevas medidas de ingresos difícilmente superaran el 0,9% del PIB (De la Fuente, 2023), y el gasto es muy complicado que, como mínimo, no aumente 3,6 puntos del PIB. Dado que cada punto de PIB necesitaría aumentar el tipo de cotización en 2,7 puntos, la cobertura de ese desfase necesitaría un aumento adicional del tipo de cotización por contingencias comunes de 7,1 puntos sobre los 1,2 puntos aprobados inicialmente. Bajo esta hipótesis, el total de cotizaciones (contingencias comunes, accidentes de trabajo, desempleo, formación y FOGASA) podrían aumentar en 8,3 puntos²⁷,

²⁵ AIReF. “Opinión sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía”. Marzo 2023.

²⁶ La presentación del ministro de Inclusión, Seguridad Social e Inmigración en las Cortes Generales (16 de marzo) incluía una diapositiva con un gasto máximo del 15% del PIB en torno a 2050 al no incluir el gasto del Régimen de Clases Pasivas, gracias en buena parte a considerar como posible un gran impacto asignado a la decisión voluntaria de las personas de jubilarse 3 años más tarde (1,5 puntos del PIB). The Ageing Report 2021 recogía una proyección de gasto en 2050 del 16,5% del PIB sin episodios inflacionistas ni nuevas medidas de gasto.

²⁷ La presentación realizada por el ministro de Inclusión y Seguridad Social en el Congreso de los Diputados (15 marzo de 2023) recoge una elevación de sólo 1,9 puntos del tipo de cotización en 2050, es decir, tan sólo 0,7 puntos adicionales a la inicial de 1,2 puntos; de manera que la desviación prevista aplicando el mecanismo de cierre del MEI es de tan sólo 0,23 puntos de PIB.

pasando del 37,25% actual al 45,6% del salario bruto del trabajador (37,8% cuota del empleador y 7,8% cuota del trabajador). De cumplirse esta hipótesis, la subida de las cotizaciones sociales podría superar el 20 por ciento adicional a los tipos actuales, afectando a todos los trabajadores ocupados, no sólo a quienes tengan más renta.

El Factor de Sostenibilidad trataba de mejorar la equidad entre generaciones ajustando las transferencias para que todas ellas disfrutasen en el futuro, a legislación constante, de rentas de jubilación similares sobre el ciclo vital completo. El MEI, sin embargo, no parece tener objetivos de igualdad. De hecho, se presenta más bien como un sustituto incompleto del derogado IRP, dado que el contenido de las premisas de aplicación no contempla que el sistema público de pensiones de la Seguridad Social presenta un déficit inicial, que puede ser superior por las medidas adicionales de gasto aprobadas, y que no parece solucionar el conjunto de medidas de la reforma.

Junto a esos cambios normativos, se han aprobado otras medidas en un proceso de goteo finalizado en marzo de 2023:

- I. **En 2022, el Gobierno de la nación aprobó un nuevo sistema de cotización en el Régimen de trabajadores autónomos** (detalle en García Díaz, 2021²⁸). La principal novedad es la desaparición de la posibilidad de elección de la base de cotización, entre la mínima y máxima, con independencia de la renta obtenida por el afiliado en el ejercicio económico. El nuevo sistema que se desplegará de forma progresiva en un periodo máximo de nueve años (2032), con revisiones periódicas cada tres años, incorpora elementos positivos al buscar un tratamiento más parecido al establecido para los trabajadores asalariados. Este objetivo deseable, no obstante, no acaba de trasladarse al no utilizar una perspectiva global del funcionamiento del Sistema de Seguridad Social y de su influencia sobre el mercado laboral.

El objetivo marcado de acercar las bases de cotización a las rentas reales de los trabajadores autónomos se ve empañado al haber elaborado unas tablas para los tres primeros años (2023-2025) con una relación decreciente entre las bases de cotización y los rendimientos netos declarados al IRPF, a medida que aumentan los ingresos del afiliado. Por otra parte, la decisión de establecer para una buena parte de los trabajadores autónomos bases y cuotas inferiores a los mínimos del Régimen General de Asalariados para un contrato a tiempo completo, puede generar competencia desleal con las empresas y aumenta el riesgo del uso de la figura del falso autónomo disminuyendo la calidad del empleo.

Hay diferencias sobre el impacto del nuevo sistema sobre los ingresos por cotizaciones al Sistema de Seguridad Social. La información disponible y las declaraciones públicas de los responsables del Gobierno apuntan a ser neutral en

términos agregados; si bien puede existir una cierta redistribución interna de las aportaciones a nivel individual. No obstante, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha enviado comunicación a la Comisión Europea²⁹ con un resultado distinto en su aplicación definitiva: *“Las autoridades españolas entregaron proyecciones que muestran que el cambio gradual a la renta imponible como base de cotización aumentará las cotizaciones generales al sistema de pensiones, que los servicios de la Comisión consideran plausibles”*. La AIReF (2023)³⁰ cuantifica el aumento de los ingresos en 0,5% del PIB utilizando una hipótesis que apunta a optimista.

Con el nuevo sistema, el mayor acceso a prestaciones de las rentas inferiores al Salario Mínimo Interprofesional mejorara su posición, con la contrapartida de un posible deterioro de la equidad respecto a los afiliados del Régimen General de Asalariados, al recibir mejor trato con un pago inferior de cotización.

- II. Subida gradual de las bases máximas de cotización a la Seguridad Social entre 2025 y 2050, acompañada de una revisión muy inferior de la cuantía de las pensiones máximas** y del propósito de recuperar aproximadamente el actual cociente entre las dos variables de 2050 en adelante, a un ritmo no especificado que se negociará con los agentes sociales. Durante el período indicado, se propone que la base máxima de cotización aumente en términos reales (ajustada con la inflación) a una tasa anual del 1,2%, mientras que la pensión máxima lo hará al 0,115%. Esto supondría en 2050 un incremento acumulado del 36 por ciento para la base máxima de cotización y del 3,03% para la pensión máxima, ambas medidas a precios constantes. Comenzando en 2050, la base máxima pasaría a actualizarse sólo con la inflación, manteniéndose por tanto constante en términos reales, y la pensión máxima crecería algo más que la inflación hasta alcanzar un incremento acumulado del 30% a precios constantes en un horizonte indefinido.

El resultado en términos de ingresos sería bastante modesto (un máximo del 0,4% del PIB³¹), generando un tipo marginal efectivo de gravamen sobre el coste laboral que supera el 60% en alguno de los tramos de renta con un muy posible impacto negativo sobre el empleo, además de un nuevo deterioro del carácter contributivo del sistema de pensiones.

- III. Cuota de solidaridad del 7% a las rentas del trabajo que superen la base máxima de cotización**, aplicada de forma progresiva en el tiempo (1% en 2025 y 7% en 2045) distribuido entre empresa y trabajador en la misma proporción que las cotizaciones sociales, explicitándose que no genera derecho a prestaciones para el trabajador. El impacto en ingresos de esta medida también será bastante reducido en proporción a las necesidades del sistema de pensiones. Devesa et al (2023) cuantifican el aumento en un máximo 0,09 puntos de PIB.

²⁹ "Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the third payment request submitted by Spain on 11 November 2022, transmitted to the Economic and Financial Committee by the European Commission". European Commission, 2022. Página 101.

³⁰ Op. Citada.

³¹ De la Fuente obtuvo un resultado de 0,1% cuando la subida era 1,135 anual <https://documentos.fedea.net/#documento/ap2022-31>

- IV. Posibilidad de elección del periodo de cálculo de la base reguladora entre los últimos 25 años y los últimos 29 desechando los dos peores.** Esta medida genera un mayor gasto, dado que sólo elegirán la segunda opción las personas que obtengan beneficios con ella. Devesa et al (2023) lo cuantifican en un aumento de gasto en torno a 0,2% PIB.
- V. Igualación de las pensiones mínimas al 60 por ciento de la renta mediana en 2027,** con un periodo transitorio de aproximación a ese porcentaje desde 2023. Devesa et al (2023) lo cuantifican en un aumento de gasto de 0,2% PIB.
- VI. Mejora del tratamiento de las lagunas de cotización en el cálculo de la pensión** (0,1% del PIB).
- VII. Mejoras en el cálculo de la pensión por brechas de género.**

3. Perspectivas del sistema en el futuro

Las decisiones adoptadas desde 2019 en el sistema público español de pensiones muestran un cambio radical de planteamiento para afrontar el impacto del reto del envejecimiento generado por la mayor esperanza de vida y, sobre todo, por la llegada a la edad de jubilación de la generación del baby boom.

Las reformas de 2011 y 2013 conllevaban la posibilidad de repartir el esfuerzo entre el gasto (actuales y futuros perceptores) y los ingresos (trabajadores en activo) alcanzando una posición equilibrada entre suficiencia, equidad y sostenibilidad financiera; el nuevo planteamiento asume un fuerte crecimiento del gasto con la obligación de buscar nuevos ingresos o en su defecto, la emisión de deuda pública.

El gasto público en pensiones ha crecido 1,3 puntos del PIB en un quinquenio pasando del 12,3% al 13,6% del PIB desde 2019 a 2023 (+38.500 millones de euros). Del gasto total previsto en este ejercicio, el 12,2% del PIB corresponde a la Seguridad Social y 1,4% a Clases Pasivas. La actualización del stock de pensiones con el IPC en 2023 ha colaborado en este fuerte aumento del gasto (+15.000 millones de euros), pero no ha sido la única variable, al añadirse el mayor número de pensiones (1% anual) y el efecto sustitución derivado de la mayor cuantía de las pensiones con entrada en el sistema respecto a las que salen (1,3%)

El sistema de Seguridad Social, como se ha comentado en el primer capítulo, parte de un déficit entre 0,7-0,9 puntos de PIB (previsión 2023), después de haber inyectado

trasferencias adicionales por valor de 1,4 puntos de PIB. El déficit total del sistema público de pensiones se eleva a 1,8 puntos de PIB cuando se añade el saldo negativo del Régimen de Clases Pasivas (en torno a 0,9 puntos de PIB)

El gasto en pensiones hasta 2050 vendrá determinado por un incremento del 50 por ciento en el número de pensiones (tasa media anual del 1,6%³²), la diferencia en la cuantía de las pensiones que entran en el sistema respecto a las que salen (efecto sustitución) y la inflación que determina la actualización anual del stock vigente en cada momento. La ratio sobre el PIB, una variable representativa del esfuerzo de la sociedad, está condicionada por el ritmo de actividad económica, que en el supuesto más favorable no supera el 1,7% anual en términos constantes. Dado que el mayor gasto derivado tan sólo del número de pensiones absorbe la tasa potencial máxima de crecimiento del PIB, la ratio gasto en pensiones sobre PIB crecerá en línea con el efecto sustitución (valor positivo) y la diferencia entre el deflactor del PIB y el IPC.

Realizar previsiones sobre lo que va a suceder en el futuro incorpora una importante dosis de incertidumbre, de manera que hay que utilizarlas con prudencia. Desafortunadamente, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones no ha publicado ningún informe con la solidez suficiente y la metodología para su réplica sobre el futuro del sistema público de pensiones, habiéndose limitado a publicar cifras dispersas sin ninguna metodología solvente, limitándose a una diapositiva donde sitúan en el 15% el máximo de gasto en 2049.

Para alcanzar esta cifra utiliza dos supuestos muy optimistas cuando no decir solo deseables, uno en el numerador y otro en el denominador. Atribuye una reducción de gasto en pensiones de 1,5 pp de PIB a la jubilación demorada, al considerar que voluntariamente un 55% de los pensionistas se jubilará 3 años más tarde (68 años). El apoyo para hacer esa ficción es una encuesta realizada por el MISSYM, según información recogida en la opinión de la AIReF (2023) sobre sostenibilidad financiera. La propia AIReF avisa de la elevada incertidumbre del método utilizado y el resultado alcanzado tanto por el MISSYM como por ellos mismos (reducción de 0,8 puntos de PIB en el gasto en pensiones al asumir que un 30% de los nuevos jubilados utilizarán ese método que disminuye a 0,2 puntos de PIB para un 10% de la población, desde el 6% actual)³³.

En el denominador de la ratio utiliza una tasa anual de crecimiento del PIB del 2% anual promedio en el periodo, con una productividad de 1,5% anual, cuando la AIReF (2023) utiliza como escenario base una tasa anual de crecimiento del PIB del 1,3% con una productividad del 1,1%). La AIReF menciona que en el caso de introducir reformas estructurales en el mercado laboral, formación y migraciones, se podría aumentar el

³² The Ageing Report 2021 (op citada)

³³ Op. citada, página 162: "Además, existe un amplio margen de incertidumbre sobre la evolución futura del impacto de las reformas y del resto de los factores. Un claro ejemplo sería los efectos de los incentivos a la demora de la jubilación, que dependen, como se señala en la Opinión, de modificaciones en el comportamiento de todos los agentes".

potencial de crecimiento en 0,3 décimas anuales, que a su vez reduciría el gasto en pensiones en 1,2 puntos de PIB en 2050.

Este escenario optimista sería más difícil de alcanzar con una elevación importante de los costes laborales derivado de la aplicación de las medidas de incremento de los costes laborales vía cotizaciones, las iniciales y la posibles por aplicación de la regla de gasto.

En este sentido, las estimaciones realizadas por la AIReF (2023) con su modelo trimestral (MTA), el modelo de Oxford Economics y el modelo QUEST de la CE sugieren que un incremento de 1 punto porcentual en el tipo efectivo de cotizaciones sociales o de los impuestos al trabajo sobre un escenario base tiene un impacto negativo en el empleo de una décima transcurrido el primer año desde la subida del tipo efectivo y de dos décimas transcurridos dos o tres años según el modelo que se emplee. En términos de puestos de trabajo equivalente a tiempo completo ello supone una reducción de unos 6.000 empleos en el primer año y de 33.000 transcurridos tres años (respecto al escenario sin reforma)".

Utilizando la relación causal estimada por la AIReF, un punto porcentual del tipo de cotizaciones equivale a una subida de 0,37 puntos del actual tipo de cotización, es decir, una elevación de 2,7 puntos del tipo de cotización por contingencias comunes, los necesarios para conseguir aumentar los ingresos en 1 punto de PIB, implicaría una pérdida de casi 240.000 puestos de trabajo transcurridos tres años desde su puesta en práctica³⁴. Se trata, sin duda, de un potencial importante a tener en cuenta en cualquier previsión futura.

A pesar de la gran incertidumbre para cumplir sus hipótesis, la previsión utilizada por el MISSYM es superior en 0,7 décimas al escenario base de la AIReF, lo que implicaría un gasto en pensiones adicional de 2,8 puntos de PIB. Su previsión es también superior en 4 décimas al mejor de los escenarios, el de cambios estructurales, infraestimando el gasto en pensiones en 1,6 puntos de PIB en 2050.

La suma de los dos efectos implica una posible infraestimación del gasto en pensiones en 2050 del MISSYM (15% del PIB) que oscila entre 2,8 y 4 puntos de PIB.

La previsión del MISSYM causa más sorpresa cuando se ha producido un intenso episodio inflacionario iniciado en 2022 que, aunque con menor intensidad, se va a prolongar como mínimo en 2023, con la consecuente repercusión en el gasto, y se han aprobado nuevas medidas de aumento del gasto en pensiones (pensiones mínimas, cobertura de lagunas de cotización, brecha de género y elección más favorable del periodo de cálculo de la pensión).

³⁴ Un punto porcentual de subida de cotizaciones equivale a un aumento de 0,37 en el tipo de cotización, es decir, un punto de aumento del tipo de cotización implica un incremento porcentual del 2,7% (33.000 * 2,7 = 89.100 empleos. Con la recaudación actual son necesarios 2,7 puntos de tipo de cotización para ingresar 1 punto de PIB, de manera que un aumento de la recaudación por ese valor reduciría el empleo en 240.000 empleos (89.100 * 2,7 = 240.570).

Las proyecciones más completas y fundamentadas (AIReF 2020 y 2023, Comisión Europea 2021, de la Fuente et al, 2019 y De la Fuente, 2023) apuntan a un gasto en torno al 16,4% del PIB en 2050 utilizando criterios prudentes, de los que 15,6% corresponderían a las de Seguridad Social y 0,8% a las de Clases Pasivas³⁵.

La experiencia acumulada muestra que la relación entre la recaudación por cotizaciones sociales y el PIB es muy estable en el tiempo, salvo que se apliquen cambios en los tipos de cotización. Por ello, una previsión a futuro debe utilizar la ratio actual y añadirle los cambios previstos. Por otra parte, en el proceso de elaboración hay que tener en cuenta que una parte de las cotizaciones por contingencias comunes y accidente de trabajo deben dar cobertura también al pago de las prestaciones contributivas distintas a las pensiones. Después de realizar este ajuste y utilizando un supuesto muy prudente de la evolución de los gastos, los posibles ingresos disponibles para el pago de las pensiones contributivas de la Seguridad Social podrían ascender al 12,4% del PIB, **generándose en 2050 un déficit de 2,7% del PIB en el componente contributivo en el sistema de la Seguridad Social**. Saldo negativo que aumentaría hasta **el 3,5% del PIB al incluir las pensiones de Clases Pasivas que en ese momento no dispondrán de ingresos propios vía cotizaciones**.

Saldo componente contributivo Seguridad Social 2023

INGRESOS	13,0	13,7	GASTOS
Cuotas sociales	10,8	12,2	Pensiones contributivas
MEI (cuota 0,6%)	0,2	0,9	Incapacidad Temporal
Transferencia gastos impropios	1,4	0,3	Cuidado niños (maternidad, paternidad y embarazo de riesgo)
Transferencia complemento por mínimos	0,5	0,3	Otras prestaciones contributivas
Otros ingresos	0,1		
Saldo componente contributivo (después de inyectar 1.4 pp PIB en gastos impropios)	-0,7		
Pensiones clases pasivas		0,9	
Saldo total pensiones públicas contributivas	-1,6		

³⁵ La AIReF (2023) cuantifica el gasto en 2049 en 16,3% del PIB desagregado en 15,1% del sistema de la Seguridad Social y 1,2 del Régimen de Clases Pasivas.

Simulación ingresos y gastos en 2050 (% PIB)
Hipótesis prudente en el gasto y optimista en los ingresos

INGRESOS		GASTOS	
Concepto	% PIB	% PIB	Concepto
Cuotas sociales 2023	10,8	15,6	Pensiones contributivas Seguridad Social (hipótesis prudente)
Δ Cuotas MEI	0,4		
Δ Base Cotización máxima	0,4		
Δ Cuota de solidaridad	0,1		
Δ ingresos RETA	0,5		
Transferencia Estado gastos impropios	1,4		
Transferencia Estado complementos por mínimos pensiones	0,7		
Otros ingresos	0,1	1,5	Otras prestaciones contributivas (incapacidad temporal y cuidado niños)
Ingresos totales sistema Seguridad Social componente contributivo	14,4	17,1	Gasto total sistema Seguridad Social componente contributivo
Ingresos para pensiones (deducido la parte dirigida a otras prestaciones contributivas)	12,9	15,2	Pensiones contributivas Seguridad Social
Saldo pensiones contributivas Seguridad Social	-2,7		
		0,8	Pensiones clases pasivas
SALDO TOTAL PENSIONES PÚBLICAS Pensiones públicas	-3,5		

Elaboración propia con las siguientes hipótesis

- Se mantiene estable el porcentaje de ingresos por cotizaciones sobre PIB de 2023, al considerar que aumentos en el empleo y/o salarios se trasladan al PIB sin elevación adicional de los tipos de cotización.
- Aumento en ingresos por nuevo sistema de cotización RETA incluido en Opinión AIReF 2023 (hipótesis optimista)
- El gasto en pensiones utilizado es el recogido en The Ageing Report 2021 corregido con el impacto de la derogación de la reforma 2013 (IRP y FS) e incorporando una minoración del gasto de 0,4 pp del PIB por jubilación demorada (hipótesis que necesita un drástico e intenso cambio de conducta de empresas y trabajadores para jubilarse 3 años más tarde)
- El gasto en otras prestaciones contributivas distintas a las pensiones se mantiene estable respecto a 2023.
- Faltaría por aplicar la cláusula de cierre del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (cobertura de desviaciones sobre nuevos ingresos por valor de 1,7 pp PIB y gastos en pensiones públicas superior al 15% del PIB en promedio en el periodo 2022-2050.

El punto de partida hasta alcanzar este déficit iría en continuo aumento, con el consiguiente impacto en la obligada emisión de deuda pública por una dimensión muy significativa, que podría superar el 90 por ciento del PIB en términos acumulados.

El saldo negativo podría reducirse por la aplicación de la cláusula de cierre de del Mecanismo de Equidad Intergeneracional, que dependerá de la desviación sobre el 15% del PIB del gasto previsto en el periodo 2022-2050 y de la capacidad de ingresar 1,7 puntos adicionales de PIB con las medidas aprobadas de ingresos. Si se desechara la reducción en el crecimiento del gasto, el resto de la desviación deberá ser cubierto con ingresos adicionales, con preferencia de cotizaciones sociales (DA 2ª RDL 1/2023) o emisión de deuda pública, que como se ha comentado en el capítulo anterior necesitaría aumentar 7,1 puntos el tipo de cotización por contingencias comunes para cubrir una hipotética desviación de 2,7 puntos de PIB entre los ingresos y los gastos del sistema de pensiones.

4. Conclusiones

El sistema público de pensiones español se enfrenta a un reto mayúsculo derivado del intenso proceso de envejecimiento provocado por la mayor esperanza de vida y la llegada a la edad de jubilación de la generación del baby boom.

El objetivo de cualquier sistema de pensiones es facilitar prestaciones suficientes para afrontar las necesidades cotidianas de las personas y, por tanto, es deseable conseguir el mayor nivel posible. Centrar, no obstante, el debate en conceptos vagos e imprecisos como pensiones dignas y suficientes, puede tener mucho enganche en la opinión pública, pero olvida que el sistema debe conseguir también la imprescindible sostenibilidad financiera con un nivel adecuado de equidad en el trato de las personas y de una justa distribución de las ventajas y los esfuerzos en toda la población y entre las distintas generaciones. Además, de ser funcional a la mejora de la productividad y de la riqueza creada por una economía.

En España ha hecho fortuna entre la sociedad la idea de considerar las pensiones como insuficientes y muy reducidas en relación con las aportaciones realizadas. Una conclusión no ajustada a la realidad de un sistema contributivo de reparto como el español, que paga prestaciones muy superiores al resultado de aumentar las aportaciones realizadas con la tasa de crecimiento de la renta en las últimas décadas, el límite que determina su sostenibilidad financiera en el tiempo.

El acercamiento a un tema tan importante y delicado, afirmando que sin hacer demasiados esfuerzos, el sistema es viable con su estructura actual e incluso tiene la posibilidad de incorporar algunas mejoras en gasto; y que, además, se puede trasladar únicamente el coste a las rentas más elevadas, ha creado unas expectativas muy difíciles de cumplir que pueden generar consecuencias no deseadas.

La reforma de 2013 contaba con estabilizadores automáticos que permitían configurar un sistema público de pensiones sostenible financieramente mediante una combinación equilibrada de suficiencia de las prestaciones y equidad personal y entre generaciones. El equilibrio se podía lograr de forma transparente con diferentes combinaciones de medidas de ingresos y de gasto, acomodadas a las preferencias elegidas por la sociedad.

La derogación de la reforma de 2013 y las medidas adoptadas desde 2019 implican un cambio drástico del planteamiento aplicado desde la firma del Pacto de Toledo (1995), asumiendo un muy importante aumento del gasto (desde 12,3% en 2019 a uno en torno al 16,5% del PIB en 2050) para mantener la tasa de reposición más alta de la Unión Europea en la pensión de entrada, y garantizar su poder adquisitivo durante la vida del perceptor, buscando para ello los ingresos necesarios para sostenerlo.

El actual episodio inflacionario está demostrando el fuerte impacto que tiene sobre el gasto presente y futuro (15.000 millones iniciales en 2023 que crecen exponencialmente con el tiempo), además de la injusta distribución de los esfuerzos entre la población al proteger exclusivamente al colectivo de pensionistas de un choque generado desde el exterior y que va a empobrecer al resto de la sociedad.

La opción elegida implica que las pensiones absorberán cada vez más presupuesto, reduciendo cuando no eliminando, la posibilidad de utilizar recursos públicos en otras políticas de gasto, incluso las dirigidas al mismo colectivo de personas mayores (sanidad, dependencia o vivienda). Una situación de las cuentas públicas ya complicada a la vista del déficit estructural de partida del 3,3% del PIB en 2022, que podría llegar al 7% en 2050 según la AIReF, si no se aplican medidas correctoras.

La reforma aprobada, por otra parte, ha sido aplicada sin publicar el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social e Inmigración ningún análisis detallado de la metodología utilizada para calcular la evolución de los ingresos y los gastos del sistema en el futuro, el potencial de crecimiento de la economía y el efecto de una parte de las medidas adoptadas. Se trata de una grave deficiencia en términos de transparencia que limita la credibilidad de las decisiones adoptadas, al no ser posible replicar los cálculos supuestamente realizados.

De hecho, hay dos parámetros, la reducción del gasto en pensiones derivada de la jubilación demorada y la elevada tasa potencial de crecimiento del PIB, con un riesgo cierto de infraestimar la ratio gasto en pensiones sobre PIB hasta 2050 (entre 2,8 y 4 puntos de PIB) que en última instancia, define el esfuerzo realizado por la sociedad con el sistema público de pensiones.

La elevación inicial de las cotizaciones derivada de las diferentes medidas aprobadas (0,9 puntos de PIB) es insuficiente para cubrir el mayor aumento de gasto, de manera que la aplicación de la cláusula de cierre del MEI (nuevos ingresos inferiores a 1,7 puntos del PIB y gasto superior al 15% del PIB en promedio en el periodo 2022-2050) obligará a nuevas

subidas de cotizaciones a todos los trabajadores, no sólo a los de mayor renta. Una fórmula de cierre incompleta sin justificación de los límites cuantitativos escogidos, que no cubre el déficit actual y una parte de los futuros, que pueden superar holgadamente el 3% del PIB en su punto máximo. El supuesto de cubrir un déficit de 2,7 puntos de PIB necesitaría una elevación en torno al veinte por ciento del tipo de cotización de 2022, cuando la cuota del empleador pagada en España es ya muy superior a la media de la Zona Euro, y, si bien es cierto que los costes laborales nominales españoles son inferiores a la media de estos países (71%), también lo es la productividad por ocupado (77,6%)

Los defensores de la reforma apelan que la opción elegida de fuerte incremento del gasto en pensiones es una opción política, ciertamente legítima para defender el estatus quo de los pensionistas, y destacan su efecto positivo sobre el consumo y la acumulación de la carga sobre las rentas más altas. Este ejercicio de equilibrio parcial en términos económicos elude el posible efecto negativo de aumentar en exceso las cotizaciones sociales, y en especial los costes laborales de las empresas, al concentrarse mayoritariamente en la cuota del empleador, como fórmula para compensar el aumento del gasto. Una opción que tendrá efectos negativos sobre el empleo, muy posiblemente más en los de menor valor añadido, el potencial de crecimiento de la economía española y la renta disponible de las futuras cohortes de trabajadores ocupados.

El sistema de pensiones pierde contributividad al incluir cada vez mayores transferencias de la Administración General del Estado sin contar con una mínima metodología que permita objetivar los conceptos a considerar como gastos impropios. El sistema si bien reduce el actual exceso actuarial, pierde en equidad personal con el Mecanismo de Equidad Intergeneracional, al exigir a los trabajadores una mayor aportación para conseguir, en el mejor de los casos, una prestación anual como la actual.

La equidad individual empeora también con el nuevo sistema de cotización de los trabajadores autónomos al mantener un mejor trato sobre los trabajadores asalariados con los mismos ingresos. La equidad entre generaciones se ve comprometida severamente al asumir un nivel de gasto significativamente superior, que obligará ineludiblemente a mayores cotizaciones, impuestos o emisión de deuda pública.

La reciente Opinión de la AIReF cuestionando la sostenibilidad de las finanzas públicas con la estructura actual, entre otras cuestiones por la posible evolución del saldo del sistema público de pensiones, podría poner en duda el cumplimiento del componente 30 titulado "Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo", incluido como hito en el Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia presentado ante la Comisión Europea para percibir una importante suma de recursos financieros.

En síntesis, la reforma aprobada apuesta por la suficiencia de las prestaciones a costa de empeorar la equidad personal y entre generaciones. A pesar de ello, es incompleta

al necesitar de medidas adicionales en un plazo corto de tiempo que deberán adoptar los siguientes gobiernos. Lo más nocivo, sin embargo, es la utilización de previsiones extraordinariamente optimistas de gasto e ingresos, muy difíciles de cumplir, que han hecho perder un tiempo muy valioso para aplicar de forma progresiva medidas correctoras equilibradas que distribuyan de forma más justa las ventajas y los esfuerzos necesarios entre la población que permitan afrontar con garantías la llegada de la generación del baby boom a la edad de jubilación a partir de 2024. Con la información disponible sobre las cuentas públicas españolas y el peso de las pensiones en ellas, desafortunadamente, el riesgo de asistir a un ajuste brusco y abrupto en el sistema de pensiones no queda descartado con la actual reforma.

5. Bibliografía

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2020) “Actualización de previsiones demográficas y de gasto en pensiones” Documento técnico 1/20.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2023) “La sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía”. Opinión 1/2023. 24 de marzo de 2023.

Boletín Oficial del Estado (2021) “Ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema de público de pensiones”

Boletín Oficial del Estado (2023) “Real decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones”

Comisión Europea (2021) “The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)”. Institutional paper 148, may 2021.

De la Fuente, A. (2022) “Sobre la financiación de la Seguridad Social: algunas reflexiones al hilo de la propuesta de destope de las cotizaciones. Fedea; Apuntes 2022/31.

De la Fuente, A., García Díaz, M. A. y Sánchez, A. (2018) “La salud financiera del sistema público de pensiones español: proyecciones de largo plazo y factores de riesgo”. Fedea policy papers 2018/03.

De la Fuente, A., García Díaz, M. A. y Sánchez, A. (2020) “Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones”. Fedea policy papers 2020/23.

De la Fuente, A., García Díaz, M. A. y Sánchez, A (2022) “El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa”. Fedea; Apuntes 2022/02.

Devesa, E; Devesa, M; Domínguez, I; Encinas, B y Meneu, R. (2022) “Efectos de diversas medidas relacionadas con la edad de jubilación”. Grupo de investigación en pensiones y protección social. Junio de 2022

García Díaz, M. A. (2019) “El sistema público español de pensiones: mitos y realidades”. Fedea; Estudios de economía española 2019/01.

García Díaz, M.A. (2022) "Nota sobre el nuevo sistema de cotización del Régimen de Trabajadores Autónomos (RETA)". Fedea; Apuntes 2022/22.

García Díaz, M.A. (2022) "Nota sobre Presupuesto del Sistema de la Seguridad Social 2023". Fedea; Apuntes 2022/26.

Martín, M.A. y Ramos, R. (2023) "El gasto en pensiones en España en comparativa europea". Boletín Económico 2023 T1. Banco de España.

www.institutosantalucia.es

Instituto **santalucía**