

Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social:

Enrique Devesa

Profesor titular de la Universidad de Valencia, investigador del Instituto Polibienestar y del IVIE

Mar Devesa

Profesora titular del Departamento de Economía Financiera y Actuarial de la Universidad de Valencia

Borja Encinas

Profesor titular en el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Extremadura

Inmaculada Domínguez

Profesora titular de la Universidad de Extremadura

Miguel Ángel García

Economista y profesor colaborador de la Universidad Rey Juan Carlos

Robert Meneu

Profesor titular de la Facultad de Economía de la Universidad de Valencia

Introducción

En esta edición de “El Pensiómetro” se han actualizado 18 de los 20 indicadores del sistema público de pensiones español respecto a la edición de diciembre. Los otros 2 indicadores están relacionados con variables que dependen del salario y se actualizan en la edición de septiembre con datos de junio.

Los indicadores de “El Pensiómetro” no se publican directamente en las estadísticas oficiales de la Seguridad Social, sino que se elaboran a partir de ellas, bien como ratios de variables que sí se publican o bien como resultado de aplicar alguna otra metodología. Para obtener los indicadores se han considerado las siguientes hipótesis de trabajo:

Momento actual: diciembre de 2022.

- › Mismo periodo del año anterior: con el objetivo de comparar a corto plazo sin que influya la estacionalidad del dato, algo que podría ocurrir si se comparan meses distintos en el caso de cotizaciones, pagas extra de pensiones, PIB, etc.
- › Mismo periodo de 2012: se ha elegido este año de medio plazo por ser el anterior al de entrada en vigor de la Ley 27/2011, que reformó el sistema de pensiones a lo largo de un periodo transitorio que finalizará en 2027. Los datos de ingresos, gastos y saldo contributivo son de diciembre de 2012, mientras que el resto de los datos serán del mismo mes que el valor más reciente para evitar la probable estacionalidad. En esta comparativa, algunos indicadores pueden verse influidos por el ciclo económico.

En el próximo apartado se presenta una tabla con los indicadores, incluyendo su definición y su valor en tres momentos del tiempo. En el apartado 3 se interpretan los resultados y su evolución. Por último, en el apartado 4 se realiza un estudio de actualidad en mayor profundidad sobre algún hecho relevante relacionado con el sistema de pensiones. En este caso, dada la reciente aprobación de la segunda parte de la reforma de pensiones, se aportan algunas valoraciones y reflexiones sobre su contenido.

Sección I.

**Definición
y valores
de los
indicadores¹**

Dimensión	Indicador	Definición	Periodo del último dato	Último dato	Dato mismo periodo año anterior	Dato mismo periodo 2012
Demografía	Inversa tasa de dependencia	Población 20-64/Población 65+	julio-22	3,00	3,05	3,58
Cobertura	Tasa de cobertura	Nº pensionistas 65+ / Población 65+	julio-22	74,5%	74,9%	75,4%
Edad de jubilación	Edad efectiva de jubilación	Edad media ponderada de jubilación (cálculo simplificado)	diciembre-22	64,54	64,55	64,03
Solidaridad	Peso complemento a mínimos	Gasto en complemento mínimos / Gasto total en pensiones (nómina)	diciembre-22	4,5%	4,7%	7,1%
Sostenibilidad	Tasa de afiliación	Nº afiliados / Población 20-64	julio-22	70,4%	68,1%	58,1%
Sostenibilidad	Afiliados por pensionista	Nº afiliados / nº pensionistas	diciembre-22	2,24	2,21	2,01
Sostenibilidad	Pensión por € cotizado	Pensión media (x14) / cotización media sin cese (x12)	diciembre-22	2,14	1,76	1,92
Generosidad	Generosidad absoluta	Pensión media por pensionista (€/mes)	diciembre-22	1.208,70	1.146,66	919,77
Reemplazo	Tasa de reemplazo agregada	Pensión media anual / Salario medio (jubilación)	2020	64,6%	65,3%	58,3%
Reemplazo	Tasa de reemplazo marginal	Pensión media anual 65-69 / Salario medio 60-64 (jubilación)	2020	67,6%	68,2%	68,3%
Brecha de género	Brecha de género agregada	Pensión media mujeres / pensión media hombres (Jubilación)	diciembre-22	67,9%	67,2%	60,0%
Brecha de género	Brecha de género marginal	Pensión media mujeres / pensión media hombres (Altas Jubilación)	diciembre-22	81,8%	81,3%	70,9%
Ingresos	Ingresos contributivos sobre el PIB	Ingresos contributivos / PIB (últimos 12 meses)	diciembre-22	10,6%	11,0%	10,3%
Ingresos	Tasa de variación de las cotizaciones de afiliados	Cotizaciones de afiliados sin cese ni desempleo (crecimiento mismo mes año anterior)	diciembre-22	7,1%	9,3%	
Gastos	Gastos contributivos sobre el PIB	Gastos contributivos / PIB (últimos 12 meses)	diciembre-22	12,6%	13,2%	10,5%
Gastos	Tasa de variación de las pensiones contributivas	Pensiones contributivas (sin mínimos) (crecimiento mismo mes año anterior)	diciembre-22	-3,7%	14,6%	
Saldo	Saldo contributivo	Saldo contributivo (millones €) (últimos 12 meses)	diciembre-22	-26.266	-26.657	-2.399
Saldo	Saldo contributivo sobre el PIB	Saldo contributivo / PIB (últimos 12 meses)	diciembre-22	-1,98%	-2,21%	-0,23%
Saldo	Saldo contributivo por pensionista	Saldo contributivo (€) / nº pensionistas (últimos 12 meses)	diciembre-22	-2.916	-2.985	-296
Saldo	Saldo contributivo por cotizante	Saldo contributivo (€) / nº afiliados (últimos 12 meses)	diciembre-22	-1.306	-1.377	-142

¹ Los datos de ingresos, gastos y saldo del mismo periodo del año anterior (diciembre-21) pueden no coincidir con el mostrado en el Pensiómetro del primer trimestre de 2022 como último dato, debido a la actualización (de provisional a definitiva) de los datos de ejecución presupuestaria de diciembre de 2021.

Sección II.

**Interpretación
de los
indicadores y
su evolución**

La **inversa de la tasa de dependencia**, que es el indicador demográfico de referencia, continua con su tendencia de descenso. De esta manera, el dato a 1 de julio de 2022 es 5 centésimas inferior al de 2021 (3,00 frente a 3,05) y está a punto de bajar de 3 por primera vez, algo que previsiblemente ocurrirá en la próxima revisión del dato. Todo ello dentro de una tendencia a largo plazo del envejecimiento de la población ya que en 2012 el dato era de 3,58.

La tasa de cobertura de las pensiones de jubilación se mantiene bastante estable en el tiempo con una ligera tendencia descendente pese a que la incorporación de la mujer al trabajo en el último cuarto del siglo XX hiciera previsible un aumento en la cobertura, al menos en el caso de las pensiones de jubilación. La Ley 27/2011 reguló un aumento gradual en la edad ordinaria de jubilación y ello ha colaborado a mantener la tasa de cobertura. El dato a diciembre de 2022 es 74,5% frente a 74,9% de 2021. Esto supone que en la actualidad 3 de cada 4 personas con 65 años o más reciben al menos una pensión contributiva (algunas personas reciben 2 o más). Hay que tener en cuenta que en este informe solo se están considerando las pensiones contributivas de la Seguridad Social, por lo que si se añadiesen las pensiones no contributivas y las pensiones del régimen de clases pasivas la tasa de cobertura sería aún más alta.

La edad efectiva de jubilación se ha mantenido prácticamente igual respecto al mismo mes del año anterior, pese al aumento en 2 meses de la edad legal de jubilación hasta los 66 años y 2 meses en 2022 frente a los 66 años en 2021. Sin embargo, si en lugar de comparar el dato de diciembre se compara la media mensual sí que ha habido un aumento de 64,6 en 2021 a 64,69 en 2022. Parece ser que en diciembre de 2022 se ha producido un aumento atípico de las jubilaciones anticipadas voluntarias, seguramente por la elevada revalorización que se esperaba para 2023 (8,5%) que, en algunos casos, más que compensa los coeficientes reductores aplicados. En concreto, en diciembre de 2022 el número de jubilaciones anticipadas voluntarias ascendió a 12.237, que representa el 18,21% del total anual y un 145% superior a la media de los 11 meses anteriores (enero-noviembre).

El indicador de solidaridad continua su tendencia decreciente bajando el peso de los complementos a mínimos en la nómina de pensiones al 4,5% frente al 4,7% un año antes. Ello es un síntoma de que los derechos por pensiones son cada vez mayores y se necesitan menos recursos para garantizar la pensión mínima, pese a la mayor revalorización de las pensiones mínimas en 2022 (3%), que del resto de pensiones (2,5%).

Los **indicadores de sostenibilidad** han mejorado respecto al mismo mes del año anterior por el buen comportamiento de la afiliación. La comparativa con 2012 es positiva, aunque en el año 2012 la economía estaba en el punto más bajo del ciclo económico tras la crisis que se inició en 2008. La **tasa de afiliación por pensionista** ha subido a 2,24 en 2022 frente a 2,21 en 2021 (2,01 en 2012). Sin duda, se trata de un dato positivo, pero todavía está lejos de los aproximadamente 2,6 afiliados por pensionistas que serían necesarios para que desapareciera el actual déficit contributivo de la Seguridad Social. Por su parte, el dato del **importe de la pensión media por € medio cotizado** es de 2,14 € y vuelve a ser un dato comparable, aunque no con el dato de diciembre de 2021 que fue claramente anómalo por el dato de las cotizaciones de desempleados, dato que apenas ha sido corregido en la liquidación presupuestaria definitiva. En cualquier caso, la comparación con el dato de diciembre de 2019 (2,15 €), antes de la pandemia, muestra que la cotización media ha evolucionado de forma similar a la pensión media, lo que contribuye a estabilizar el componente financiero del sistema en los últimos años.

La **generosidad en términos absolutos**, medida a través de la pensión media por pensionista, se sitúa en diciembre de 2022 en 1.208,70 euros desde los 1.146,66 del año anterior (+5,4%). Este valor tiende a aumentar de forma continua en el tiempo más que la revalorización normal de las pensiones (4,1% en 2021 tras la compensación por la desviación del IPC) debido, sobre todo, al efecto sustitución (nuevas pensiones más altas que las que causan baja).

En cuanto a la **brecha de género**, los indicadores confirman la tendencia a su disminución. A nivel agregado, la pensión media de jubilación de mujeres se sitúa en un 67,9% de la de hombres (60% hace diez años). La reducción de la brecha de género agregada continuará en el futuro ya que, en términos marginales, es decir, si se analizan las nuevas pensiones de jubilación, el indicador se sitúa en el 81,8%. La reducción de la brecha salarial y de carreras de cotización entre hombres y mujeres se traslada a la pensión con algo de retraso. Este último indicador es el que se tomará de referencia para que siga en vigor el complemento para la reducción de la brecha de género aprobado en febrero de 2021, de manera que mientras sea inferior al 95% se mantendrá el derecho a su percepción.

Por último, los **indicadores contables de ingresos, gastos y saldo** en la parte contributiva han mostrado, en general, una ligera mejoría respecto a 2021. Los ingresos por cotizaciones de ocupados aumentan un 7,1% respecto a diciembre de 2021, pero es un tercio menos de lo que ha crecido el PIB nominal, por lo que los ingresos contributivos en 2022 han bajado al 10,6% del PIB frente al 11% de 2021. Los gastos en pensiones contributivas, por su parte, ofrecen un dato atípico ya que decrecen un 3,7% en diciembre, pero ello es debido a que en diciembre de 2021 se imputó la paga por desviación del IPC que, en realidad, se pagó en 2022. En el total del año, los gastos contributivos se sitúan en el 12,6% del PIB, frente al 13,2% de 2021.

Como consecuencia de lo anterior, el déficit contributivo en diciembre se ha moderado al 1,98% del PIB frente al 2,21% de diciembre de 2021. En términos absolutos alcanza los 26.266 millones de € (26.657 millones de euros en diciembre de 2021). El déficit por pensionista se modera hasta 2.916 euros (2.985 euros un año antes) y el déficit por cotizante hasta 1.306 euros (1.377 euros un año antes). La mejora de estas cifras es, por tanto, muy moderada teniendo en cuenta el crecimiento económico de 2022.

Sección III.

**Estudio de
actualidad:
valoraciones y
reflexiones del RD
Ley 2/2023**

Medidas de ingresos y gastos y valoración estimada

El Real Decreto-ley 2/2023 es la culminación del proceso de reforma del sistema de pensiones que tuvo como primera fase la Ley 21/2021

En su conjunto, esta reforma se desmarca de los procesos de reforma anteriores así como de las reformas de los sistemas de pensiones en el resto de países de la UE, en el sentido de que pone el énfasis del ajuste en la parte de ingresos en lugar de adoptar medidas que controlen el crecimiento de los gastos ante el reto del envejecimiento de la población.

Tras los procesos continuos de reforma de los sistemas de pensiones, en la mayoría de los países de la UE ha quedado diseñado un sistema en el que se tiene en cuenta toda la vida laboral para determinar la pensión inicial y en el que se han introducido mecanismos automáticos de vinculación de la edad legal de jubilación o de la pensión inicial a la evolución de la esperanza de vida.

La reforma actual en España, en cambio, ha optado por un reforzamiento de la parte de ingresos, mientras que la parte de gastos también ha tenido cambios, pero poco significativos en cuanto a su efecto directo sobre el gasto agregado en pensiones.

En la parte de ingresos, la Ley 21/2021, siguiendo la primera recomendación del Pacto de Toledo, normaliza el uso de transferencias del Estado para pagar los llamados “gastos impropios”, pero que no dejan de ser gastos contributivos en su mayoría. Estas transferencias, cuyo importe ha sido aproximadamente el 1,4% del PIB en 2022, han permitido situar el déficit por operaciones no financieras de la Seguridad Social en el 0,54% del PIB. La transferencia prevista en los presupuestos de 2023 para cumplir con esta recomendación es de 19.888 millones de euros y será una fuente de financiación importante de cara al futuro. Esta Ley también introdujo una cotización adicional, mediante el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), para generar un fondo de reserva con el que hacer frente a la jubilación del baby-boom dentro de unos años, cotización que ha sido reforzada con el Real Decreto-ley 2/2023 y que comentamos más adelante.

Otra normativa que ha afectado a la parte de ingresos es el Real Decreto-ley 13/2022 por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los autónomos basado en los rendimientos reales declarados fiscalmente; y el Real Decreto-ley 16/2022 en el que se modifica el sistema de cotización del Sistema Especial para Empleados de Hogar.

El reciente Real Decreto-ley 2/2023 ha introducido cambios importantes para aumentar la recaudación por cotizaciones sociales por tres vías:

1. Aumento del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI): se trata de un aumento generalizado del tipo de cotización por contingencias comunes, que es de 0,6 puntos en 2023 y que la nueva normativa aumenta hasta 1,2 puntos entre 2024 y 2029. Nuestra estimación es que la recaudación adicional al final del periodo transitorio puede llegar a un máximo del 0,41% del PIB, suponiendo que no afecte al número de cotizantes.

2. Crecimiento anual de la base máxima de cotización de 1,2 puntos por encima del IPC entre 2024 y 2050. Esta medida afecta a los trabajadores con salarios altos, por encima de la base máxima de cotización (4.495,5 euros brutos al mes en 2023), alrededor de 1,2 millones de individuos, y a las empresas con este tipo de trabajadores. El efecto de esta medida al final del periodo transitorio se estima en 0,42% del PIB como máximo.
3. Introducción de una cotización de solidaridad: afecta únicamente a trabajadores cuyo salario está por encima de la base máxima de cotización. El importe de salario por encima de la base máxima se verá sometido a un tipo de cotización progresivo en tres tramos y que irá subiendo desde 2025 hasta 2045: el primer tramo gravará la parte del salario desde la base máxima hasta un 10% adicional de la misma y el tipo empezará en 0,92% en 2025 e irá subiendo hasta el 5,5% en 2045; el segundo gravará entre el 10% y el 50% adicional de la base máxima, evolucionando el tipo de cotización desde el 1% en 2025 al 6% en 2045; el tercer tramo gravará a partir del 50% adicional de la base máxima con un tipo de cotización creciente desde el 1,17% en 2025 al 7% en 2045. La recaudación estimada de esta medida aislada podría alcanzar un máximo del 0,2% del PIB, pero sería inferior si se combina con el aumento de la base máxima del punto 2. De hecho, hemos estimado el efecto conjunto de las tres medidas en un 0,95% del PIB.

En la parte de gastos, la Ley 21/2021 introdujo cambios legislativos importantes: modificó el método de revalorización de las pensiones para garantizar que no perdieran poder adquisitivo; eliminó el factor de sostenibilidad que, en realidad, nunca llegó a aplicarse; modificó los coeficientes reductores por jubilación anticipada y también los porcentajes adicionales por jubilación demorada. En la Memoria Económica que acompañó a esta Ley durante el trámite parlamentario se argumentaba que el efecto financiero conjunto de estas medidas iba a ser neutral, ya que el aumento de gasto por la nueva regla de revalorización y por la derogación del factor de sostenibilidad se iba a compensar con el efecto sobre el PIB del retraso en la edad de jubilación efectiva que iba a propiciar el resto medidas, con lo que el gasto en pensiones sobre el PIB se mantendría constante. La valoración de estas medidas ya se realizó en la edición de El Pensiómetro del 4º trimestre de 2021 publicada en enero de 2022.

Por su parte, el reciente Real Decreto-ley 2/2023 ha introducido cambios que afectan a la parte de gastos que, aunque son importantes para ciertos colectivos vulnerables, tienen un efecto agregado muy moderado. En esta parte, destacamos 5 medidas:

1. Una nueva fórmula de cálculo de la base reguladora, que ampliará el periodo de cálculo de 25 a 29 años con el descarte de oficio de las 24 peores mensualidades, todo ello a lo largo de un periodo transitorio entre los años 2026 y 2037. Hasta 2040 esta fórmula será opcional ya que se mantiene la posibilidad de seguir utilizando un periodo de cálculo de 25 años como hasta ahora, si es más favorable. Luego, entre 2041 y 2044, este periodo de 25 años irá subiendo hasta los 27 años, quedando únicamente la nueva fórmula a partir de 2044. También se mejora el tratamiento de las lagunas de cotización en el caso de las mujeres y los autónomos.

Hemos estimado que la nueva fórmula beneficia aproximadamente al 38% de los trabajadores (si se mantuvieran las características de los que se jubilaron en 2019), quedando el resto igual por la

posibilidad de elegir la mejor opción. Sin embargo, el aumento de la pensión media es pequeño, estimándose en un 1,3%. Cuando desaparezca la doble fórmula, sí que habrá algunos trabajadores que saldrán perjudicados con la nueva fórmula, aunque el efecto agregado sigue siendo ligeramente positivo (0,7%). En términos de PIB, el efecto de estos cambios se valora en 0,07 puntos porcentuales más de gasto a largo plazo, por lo tanto, poco significativo.

2. Un aumento de la pensión máxima, como contrapartida al aumento de la base cotización máxima, de 0,115 puntos adicionales anuales al IPC entre 2025 y 2050. El efecto es de un mayor gasto valorado en 0,01% a largo plazo. A partir de 2050, está previsto un crecimiento mayor.
3. Una mejora de las pensiones mínimas, de forma que la pensión mínima de jubilación para mayores de 65 años con cónyuge a cargo, así como la pensión de viudedad con cargas familiares y las pensiones contributivas con cónyuge a cargo, excepto la de incapacidad permanente total de menores de 60 años, alcancen entre 2024 y 2027 el umbral de la pobreza, situado en el 60% de la renta mediana de un hogar formado por dos adultos. La revalorización adicional necesaria para conseguir el objetivo de las pensiones anteriores o el 50% de dicha revalorización en el resto de las pensiones mínimas, generará un gasto adicional en pensiones que se estima en 0,13% del PIB a largo plazo.
4. Una mejora de las pensiones no contributivas, de forma que su cuantía alcance entre 2024 y 2027 el 75% del umbral de la pobreza, situado en este caso en el 60% de la renta mediana de un hogar formado por un adulto. El gasto adicional en pensiones se estima en 0,03% del PIB a largo plazo.
5. Un aumento adicional (sobre la revalorización inicialmente prevista) del 10% del complemento de brecha de género entre 2024 y 2025. El gasto adicional en pensiones se valora en el 0,01% del PIB a largo plazo.

En resumen, el conjunto de medidas en la parte de gastos del Real Decreto-ley 2/2023 se estima en 0,25% del PIB cuando todas las pensiones se hayan calculado con la nueva normativa.

Reflexiones finales y argumentos para el debate

La reforma del sistema de pensiones abre el debate en varios frentes. Los 3 primeros ya los planteamos en la edición de El Pensiómetro del 4º trimestre de 2021 y los siguientes son a raíz del Real Decreto-ley 2/2023:

1. ¿Debería asegurarse siempre el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, independientemente de la situación económica? y ¿Debería asegurarse para todas las pensiones, independientemente de su cuantía?
2. Los gastos que aparecen en la Ley 21/2021 para ser financiados con transferencias del Estado, ¿son realmente de naturaleza no contributiva? Si gran parte de dichos gastos son de naturaleza contributiva, ¿está justificado financiarlos con transferencias del Estado?

3. ¿Deben utilizarse los coeficientes reductores por jubilación anticipada y los porcentajes adicionales por jubilación demorada para cambiar comportamientos individuales (retrasar la edad efectiva de jubilación) o deben ser actuarialmente justos?
4. ¿Debe recaer todo el ajuste sobre los cotizantes como plantea el nuevo Real Decreto-ley o habría que repartirlo entre cotizantes y nuevos pensionistas?
5. El alza de las cotizaciones sociales a largo plazo implica un aumento del coste laboral para las empresas que se cifra entre un 0,8% y un 6,3% dependiendo del nivel salarial del trabajador, ¿en qué medida puede afectar esto a la demanda de trabajo?
6. La cotización por solidaridad y su diseño progresivo es un elemento novedoso de redistribución de la renta, ¿es esto adecuado o hay que dejar esta función al Impuesto sobre la Renta?
7. El hecho de que las cotizaciones adicionales de los trabajadores con salarios altos no generen derechos de pensión futura, ¿no transforma, al menos en parte, a estas cotizaciones sociales en impuestos?

Bibliografía

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.

Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad.

Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar.

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.

Instituto Santalucía (2022): El Pensiómetro. El Barómetro de las pensiones. IV Trimestre 2021. <https://institutosantalucia.es/pensiometro-cuarto-trimestre-de-2021/>

Instituto **santalucía**

www.institutosantalucia.es



santalucía
■ ■ ■ ■ SEGUROS ■ ■ ■ ■