



Situación del sistema público de pensiones y proyecciones 2050 dentro del proceso de revisión en 2025

Por: *Miguel Ángel García Díaz*
Profesor Economía Aplicada URJC e investigador Fedea

Instituto santalucía

El Instituto Santalucía es una plataforma de investigación y debate creada por Santalucía, uno de los mayores grupos aseguradores nacionales. Su objetivo principal es fomentar el debate sobre el problema del ahorro sostenible además de indicar dos áreas de acción claves: ayudar a las personas a entender sus decisiones financieras y promover la colaboración colectiva para cambiar las actitudes de los consumidores hacia el ahorro a largo plazo.

El pilar básico del Instituto lo conforma un Foro de Expertos integrado por ocho profesionales e investigadores del mundo de la economía y las pensiones y presidido por José Ignacio Conde-Ruiz. La actividad del Instituto se sostiene en tres áreas de acción: el trabajo de investigación y reflexión del Foro de Expertos, la generación de estudios periódicos en materia de vida, pensiones y ahorro a largo plazo y el desarrollo de herramientas de análisis, ayuda y asesoramiento para los ciudadanos.

Miguel Ángel García Díaz

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. Es profesor de Economía Aplicada en la URJC de Madrid e investigador de FEDEA. Ha participado en la redacción del Pacto de Toledo y en el proceso de aplicación de su contenido desde 1995 a 2013. Ha formado parte del Grupo de Expertos sobre el Factor de Sostenibilidad del sistema público de pensiones (2013). Ha sido viceconsejero de empleo de la Junta de Andalucía, director general de Ordenación de la Seguridad Social, asesor senior en la AIREF y director del Gabinete Económico Confederal de CC.OO.

Tiene numerosas publicaciones sobre las cuentas públicas españolas en su doble vertiente de ingresos y gastos. También ha desarrollado investigaciones sobre políticas de Seguridad Social y federalismo fiscal.



Índice

1. Introducción



2. Avance de liquidación ejercicio 2024 y previsiones 2025



3. Revisión del sistema de pensiones en 2025 con
proyección de ingresos y gastos a 2050



4. Conclusiones





Introducción

Introducción

Las pensiones, en su componente público, juegan un papel muy importante en la sociedad española al ser la principal fuente de ingresos de la mayoría de la población jubilada y pensionista. Su papel se va a acentuar en el futuro con el progresivo envejecimiento de la población previsto, que, salvo catástrofe, aumentará el número de pensionistas en más de un cincuenta por ciento en 2050.

El sistema público de pensiones ha experimentado una profunda reforma iniciada en 2020 con el **“Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo”** aprobado en el Congreso de los Diputados por la mayor parte de los grupos parlamentarios¹. A partir de ese momento, se han aprobado varias normas² con una larga relación de medidas elaboradoras con un enfoque muy distinto al utilizado desde 1985, que había priorizado desacelerar el crecimiento del gasto en pensiones.

El nuevo criterio utilizado ha sido asegurar unas cuantías iniciales de las pensiones con la tasa de reposición más elevada de la zona euro (77,5% en España vs 44,5% en promedio ZE), manteniendo posteriormente su poder adquisitivo durante la vida del pensionista y buscar los ingresos necesarios para cubrir el mayor gasto en el que se va a incurrir. Las medidas adoptadas con estos dos criterios, cuando el grueso de la generación del *baby boom* va a llegar a la edad de jubilación en los próximos treinta años, tienen una sustancial repercusión sobre la suficiencia, sostenibilidad financiera y la equidad del sistema de pensiones.

1: Congreso de los Diputados. Sesión del día 19 de noviembre de 2020. https://www.congreso.es/docu/comisiones/LegXIV/PactTole/Informe_Pacto_de_Toledo.pdf

2: 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. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-21652>

Real Decreto-ley, 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. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-6967>

Real Decreto-ley 11/2024, de 23 de diciembre, para la mejora de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el trabajo. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-26917>

Las principales medidas adoptadas han sido las siguientes:

a) Medidas que se traducirán en un aumento del gasto:

- Derogación del Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP), que tenía en cuenta la posición financiera del sistema en la actualización anual de las prestaciones, y del Factor de Sostenibilidad (FS), que incluía un nuevo parámetro en el cálculo inicial de la pensión inicial a partir de la evolución de la esperanza de vida en los últimos cinco años.
- Actualización anual de las pensiones con la tasa media anual del IPC del año anterior (medida noviembre sobre noviembre).
- Mejora de las pensiones mínimas contributivas (hasta alcanzar el 60% de la renta mediana) y no contributivas (hasta alcanzar el 75% del umbral de pobreza para hogar unipersonal).
- Aumento del importe del complemento de la brecha de género.
- Mejora de las lagunas de cotización.
- Incentivos a la jubilación demorada. Compatibilidad de percepción de salario y un porcentaje de la pensión (de 50% a 100% según el número de años que se difiere la jubilación), agregando un porcentaje adicional de pensión por cada año adicional trabajado (4% por año diferido) cuando se acceda a la jubilación.
- Cambios en la jubilación anticipada. Nuevos coeficientes reductores de la cuantía inicial distintos para la opción voluntaria y no voluntaria.
- Facilitar la jubilación parcial con contrato de relevo.
- Aumento de la pensión máxima (0,115% por encima del IPC hasta 2050 y añadir un 20% sobre ésta en 2065)
- Opción voluntaria de ampliar de 25 a 29 años el periodo de cómputo para el cálculo inicial de la pensión, eliminando los 2 peores años.

b) Medidas que se traducirán en un aumento de los ingresos:

Nueva transferencia del Estado denominada inicialmente “para gastos impropios” y posteriormente recalificada como “Cumplimiento de la recomendación primera del Pacto

de Toledo” (BOE 312, 2021). No incluye metodología que permita identificar de forma objetiva las condiciones a cumplir por un concepto para ser considerado gasto impropio del sistema. Por lo que cumple más bien con la función de reducir el elevado déficit del componente contributivo de la Seguridad Social de 2019 en una senda que pretendía conseguir el equilibrio contable en 2023.

Artículo 1. dieciséis de la Ley 21/2021 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.”

- **Reforma de la cotización del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)** con el propósito de conseguir la cotización por los ingresos reales obtenidos, aplicable en un periodo máximo de nueve años (2032). Se establece un periodo transitorio inicial hasta 2025 (García Díaz, M. A.; 2022)³. Hay que recordar que esta medida incide también en un incremento posterior del gasto en pensiones.
- **Aumento de la base máxima de cotización** hasta 2050 (+1,2 puntos anual por encima del IPC hasta 2050) por encima de la pensión máxima. La diferencia actual de 25% entre base y pensión máxima se amplía hasta el 45% en 2050.
- **Elevación del Salario Mínimo Interprofesional** (hasta 60% del salario medio).
- **Cuota de solidaridad para las rentas que superen la base máxima de cotización** (desde 1% al 5,5% - 7% según nivel de renta en 2045).
- **Creación del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI)** con un tipo de cotización adicional en la cuota por contingencias comunes que aumenta progresivamente desde el 0,6% adicional a 1,2% en 2029, manteniéndose este porcentaje hasta 2050. La norma aprobada inicialmente limitaba la subida del tipo de cotización al 0,6% y se aplicaba hasta 2032.
- **Una cláusula de cierre (regla fiscal) incorporada** cuando ya se había dado por finalizada la reforma (Real Decreto Ley 2/2023) para garantizar que el gasto neto medio en pensiones en el periodo 2022-2050 no supere el 13,3% del PIB (gasto medio en pensiones no superior al 15% PIB con nuevos ingresos por valor de 1,7% del PIB; ambos porcentajes se pueden compensar).

El largo periodo utilizado para aprobar la reforma del sistema de pensiones (2020-2023) ha estado acompañado de importantes acontecimientos que han afectado a las personas y a la economía española y mundial. En 2020 se hicieron patentes los demoledores efectos de la pandemia provocada por el Covid-19 y sus perniciosas consecuencias se dilataron con distinta intensidad durante varios años. Cuando se atisbaba superarlos en su totalidad, llegó la invasión de Ucrania por Rusia, provocando un intenso *shock* en la oferta productiva que, entre otras consecuencias, generó una abrupta elevación de los precios de los bienes y servicios.

3: RD-ley 13/2022. "Nota sobre el nuevo sistema de cotización del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA)". Fedea, Apuntes 2022/22. https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-22.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

En este difícil contexto, la Unión Europea aprobó el programa *Next Generation EU* con un volumen muy grande de recursos (750.000 millones de euros) para hacer frente a las consecuencias negativas de la pandemia, de los que España es el segundo beneficiario (75.000 millones de euros en subvenciones y una cantidad igual en préstamos). El acceso a los recursos obligaba a realizar reformas en algunos ámbitos, uno de ellos está relacionado con la sostenibilidad del sistema de pensiones en el corto, medio y largo plazo (Gobierno de España, 2021)⁴.

Los autores de la reforma y quienes la han apoyado en diferentes escenarios (diálogo social y Cortes Generales) consideran que las medidas adoptadas garantizan la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones, contando, además, con un grado razonable de equidad en la distribución de los esfuerzos entre la población actual y futura. Los análisis realizados por una amplia relación de personas y organizaciones que trabajan esta materia señalan una conclusión muy diferente⁵.

Este trabajo se estructura en **tres capítulos**, además de esta introducción. En el **primero se analiza la situación financiera del sistema público de pensiones en 2024**, el último año para el que existen datos oficiales, y las previsiones para 2025; el **segundo capítulo trata de la revisión del sistema en 2025 recogida en el acuerdo entre el Gobierno español y la Comisión Europea para el acceso a los fondos *Next Generation EU*** con proyecciones de ingresos y gastos y el correspondiente saldo hasta 2050. Por último, el **tercer capítulo recoge algunas conclusiones sobre las consecuencias de mantener el actual sistema de pensiones** junto con algunas propuestas de reforma para combinar suficiencia, sostenibilidad y equidad entre generaciones.

4: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 30

<https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente30.pdf>

5: AIReF "Opinión sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía". Opinión 1/23, 24 de marzo de 2023.

https://www.airef.es/wp-content/uploads/2023/03/OPINI%C3%93N-SOSTENIBILIDAD/AIReF-2023_Opinion-sostenibilidad-de-las-AAPP-largo-plazo.pdf

Banco de España "Informe anual 2022". 10 de mayo 2023.

https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/22/Fich/InfAnual_2022.pdf

De la Fuente, A; García Díaz, M.A y Sánchez Martín, A "Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones". Fedea policy papers 2020/23, diciembre 2020. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/12/FPP2020-23.pdf>

De la Fuente, A; García Díaz, M.A y Sánchez Martín, A "El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa". Fedea, apuntes 2022/02, enero 2022. https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-02.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

Devesa, E; Devesa, M; Domínguez, I; Encinas, B y Meneu, R. "Efectos de diversas medidas relacionadas con la edad de jubilación". Junio 2022. <http://www.uv.es/pensiones/>
De la Fuente, A "Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-2023: iii) impacto total y cláusula de salvaguarda del MEI". Fedea, estudios sobre la economía española 2023/13, abril 2023. https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2023/eee2023-13.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

De la Fuente, A (coordinador) et al. "Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI". Fedea, estudios sobre la economía española 2023/31, octubre 2023. https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2023/eee2023-31.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

2

Avance de liquidación ejercicio 2024 y previsiones 2025

Avance de liquidación ejercicio 2024 y provisiones 2025

Antes de conocer la posición financiera del sistema público de pensiones en 2024 es necesario realizar algunas precisiones metodológicas. Su **saldo viene determinado por la diferencia entre los ingresos y gastos de sus dos componentes, la Seguridad Social y el Régimen de Clases Pasivas, un régimen que tiene cerrada la entrada desde 2010, pero que mantiene todavía a una parte de los funcionarios públicos, aunque seguirá pagando prestaciones hasta pasado 2060.**

Desafortunadamente, **no existe una contabilidad pública con esta estructura por lo que es necesario elaborarla.** La identificación del gasto es sencilla al sumar los pagos realizados en los dos componentes (en su modalidad contributiva y no contributiva), si bien, además es necesario incorporar la parte del gasto de gestión correspondiente a esta prestación que representa más del 80 por ciento de las de la Seguridad Social. La identificación de los ingresos es más compleja porque el pago de la cuota por contingencias comunes y accidentes de trabajo por las personas afiliadas genera el derecho a varias prestaciones contributivas: pensiones, incapacidad temporal, cuidado de niños, accidentes de trabajo (con asistencia sanitaria) y otros programas de menor calado. El Régimen de Clases Pasivas funciona de forma similar, pero añade la peculiaridad de contar con el concepto de cotizaciones imputadas en la Administración General del Estado⁶ en un ejercicio de "neteo" entre ingresos y gastos, al ser ésta última quien realiza el pago de las prestaciones.

⁶: Criterio de Contabilidad Nacional.

Tabla 1. Método de distribución de ingresos y gastos de la Seguridad Social: perspectiva ampliada para diferenciar sistema público de pensiones

	Gasto	Ingreso	Saldo
Componente contributivo distinto a pensiones	Incapacidad temporal	Cuotas sociales necesarias para equilibrar gasto de prestaciones contributivas distintas a pensiones	Equilibrado
	Cuidado de niños		
	Sanidad mutuas + ISM		
	Otras prestaciones		
Pensiones (contributivas y no contributivas)	Pensiones contributivas seguridad social + gastos administración	Cuotas sociales seguridad social no aplicadas a prestaciones distintas a pensiones + transferencias estado (complemento por mínimos y cobertura recomendación 1ª Pacto de Toledo)	Déficit: cubierto con préstamo Estado
	Pensiones contributivas clases pasivas	Cuotas sociales no dirigidas a otras prestaciones contributivas y transferencia Estado	Equilibrado
	Pensiones no contributivas	Transferencia Estado para pensiones no contributivas (PNC)	Equilibrado

Elaboración propia.

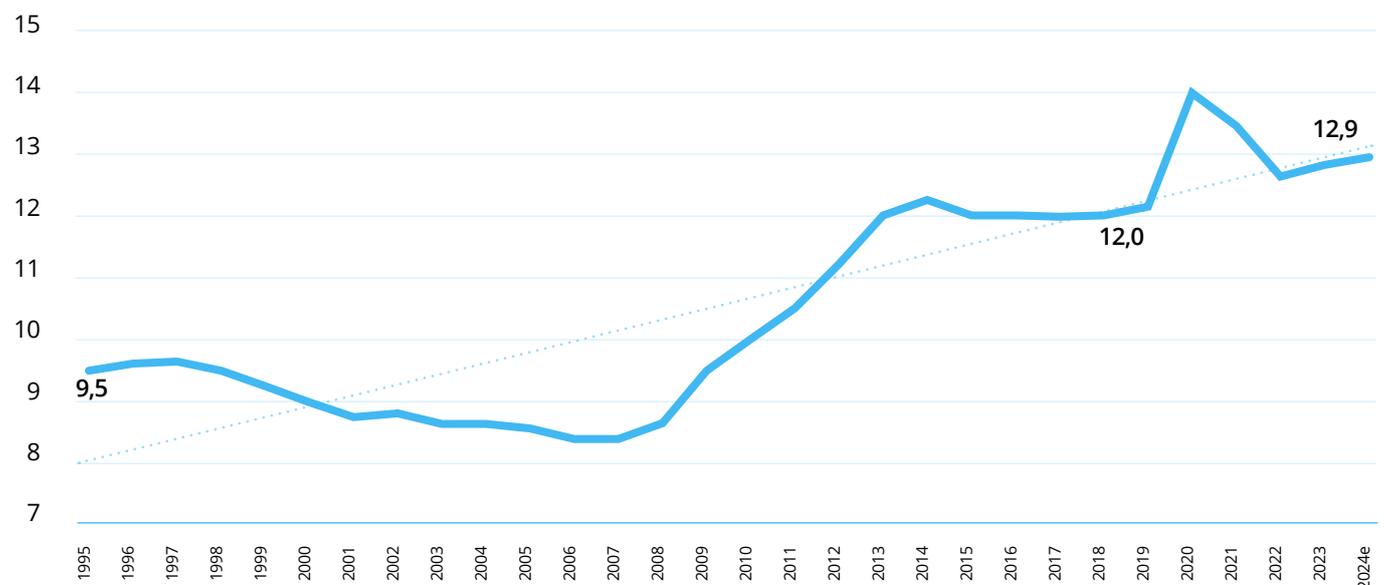
Dado que el gasto en pensiones absorbe el mayor porcentaje del gasto contributivo, en este trabajo se utiliza un método para aislar su situación financiera (*tabla 1*). Se atribuye un equilibrio contable a las prestaciones distintas a las pensiones asignándole la parte de cotizaciones necesaria para alcanzarlo, mientras que se destina el resto de la recaudación por cuotas al pago de las pensiones contributivas. Además, aunque es incoherente con el carácter contributivo del sistema, se incluyen como ingresos las transferencias del Estado dirigidas al pago de las pensiones de esa categoría (complemento por mínimos de pensiones contributivas, cobertura de la recomendación 1ª del Pacto de Toledo, inicialmente por gastos impropios y las necesarias para equilibrar las pensiones de clases pasivas). Por último, las pensiones no contributivas disponen de una transferencia específica de la Administración General del Estado para cubrir las obligaciones de gasto en el ejercicio⁷.

7: Ángel de la Fuente utiliza otra fórmula de cálculo a partir de lo que denomina la Seguridad Social ampliada, con un saldo muy similar. [Las cuentas de la Seguridad Social Ampliada. Series 2005-2023, v1.2](#)

El gasto en pensiones en 2024 (206.119 millones de euros; 12,9% de PIB) muestra una tasa anual de crecimiento elevada (+6,6%)⁸ como suma de la actualización anual de las pensiones en vigor con el IPC (3,8%), el mayor número de pensiones (+1,3%) y el efecto sustitución (+1,5%)⁹. El resto de las prestaciones contributivas que no son pensiones (24.700 millones de euros; 1,55% PIB) ha experimentado también un incremento anual notable, en especial, la incapacidad temporal (+16,7%) y el cuidado de niños (+7%)¹⁰, que con el método utilizado detrae recursos financieros para el pago de pensiones.

El gasto en pensiones en 2024 ha mantenido su peso en relación con el PIB (12,9% del PIB) si bien, como se observa en el gráfico 1, las obligaciones muestran un continuo crecimiento desde 1995 (+3,4 puntos de PIB), de los que 0,9 puntos de PIB se han producido desde 2018.

Gráfico 1. Gasto público en pensiones (% PIB)



Elaboración propia a partir de Seguridad Social y Ministerio de Hacienda.

8: Fuente: Seguridad Social.

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicaFinanciera/393/394/243c53c5-b944-462d-9874-6272e32ad29d/89f90281-c11a-4792-bc6c-552097445910>

Fuente: Ministerio de Hacienda.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Documents/EXTRACTO%2012-24.pdf>

9: Se ha calculado como residuo. Agrupa el mayor gasto generado por la diferencia en la cuantía de las pensiones de entrada y las que causan baja en el sistema y el efecto de las pensiones mínimas.

10: El gasto en incapacidad temporal en 2024 ha sido de 16.487 millones de euros (1% PIB) y el de cuidado de niños 4.325 millones de euros (0,3% PIB).

Tabla 2. Sistema público de pensiones (Seguridad Social y Régimen de Clases Pasivas)

Euros Nominales	Gasto					Ingresos										Saldo Contable
	Pensiones					Cotizaciones Sociales			Tasas y otros	Transferencias Estado					Total Ingresos	
	Seguridad Social Contributivas	PNC	Régimen Clases Pasivas	Total Pensiones	Seguridad Social Ordinarias (1)	Meil	Régimen Clases Pasivas (2)	Total Cuotas Sociales		Recom 1º Pacto Toledo	Compl Por Mí-nimos	Régimen Clases Pasivas	PNC	Total		
2018	128.409	2.347	14.642	145.398	102.392	0	5.554	107.946	1.203	1.333	7.119	9.088	2.347	19.887	129.037	-16.361
2020	138.878	2.437	16.219	157.535	102.256	0	4.408	106.664	978	1.332	7.329	11.811	2.437	22.909	130.552	-26.983
2020	138.878	2.437	16.219	157.535	102.256	0	4.408	106.664	978	1.332	7.329	11.811	2.437	22.909	130.552	-26.983
2023	169.582	3.004	20.740	193.326	129.937	2.724	4.145	136.806	1.606	19.886	7.345	16.595	3.004	46.830	185.242	-8.084
2024	180.687	3.237	22.195	206.119	137.570	3.711	4.172	145.453	1.592	19.886	7.873	18.023	3.237	49.019	196.065	-10.054
2018-2024	52.278	890	7.553	60.721	35.178	3.711	-1.382	37.507	389	18.553	754	8.935	890	29.132	67.028	6.307
% anual																
2023	11,4	7,8	10,6	11,3	10,6		-10,5	12		8,1	4,2	17,6	7,8	10,6	11,6	
2024	6,5	7,7	7	6,6	5,9	36,3	0,7	6,3		0	7,2	8,6	7,7	4,7	5,8	
2018-2024	40,7	37,9	51,6	41,8	34,4		-24,9	34,7	32,3	1391,8	10,6	98,3	37,9	146,5	51,9	-38,6
% PIB																
2018	10,6	0,2	1,2	12	8,4	0	0,5	8,9	0,1	0,1	0,6	0,7	0,2	1,6	10,6	-1,3
2020	12,3	0,2	1,4	14	9,1	0	0,4	9,4	0,1	0,1	0,6	1	0,2	2	11,6	-2,4
2022	11,1	0,2	1,4	12,6	8,6	0	0,3	8,9	0,1	1,3	0,5	1	0,2	3,1	12,1	-0,6
2023	11,3	0,2	1,4	12,9	8,7	0,2	0,3	9,1	0,1	1,3	0,5	1,1	0,2	3,1	12,4	-0,6
2024	11,3	0,2	1,4	12,9	8,6	0,2	0,3	9,1	0,1	1,2	0,5	1,1	0,2	3,1	12,3	-0,6
2018-2024	0,7	0	0,2	0,9	0,2	0,2	-0,2	0,2	0	1,1	-0,1	0,4	0	1,4	1,7	0,7

(1) cuotas contingencias comunes y accidente de trabajo después de deducir el gasto de las otras prestaciones contributivas de la Seguridad Social (incapacidad temporal, cuidado de niños, otras prestaciones y administración).

(2) cuotas sociales después de deducir el gasto en el resto de las prestaciones contributivas que no son pensiones.

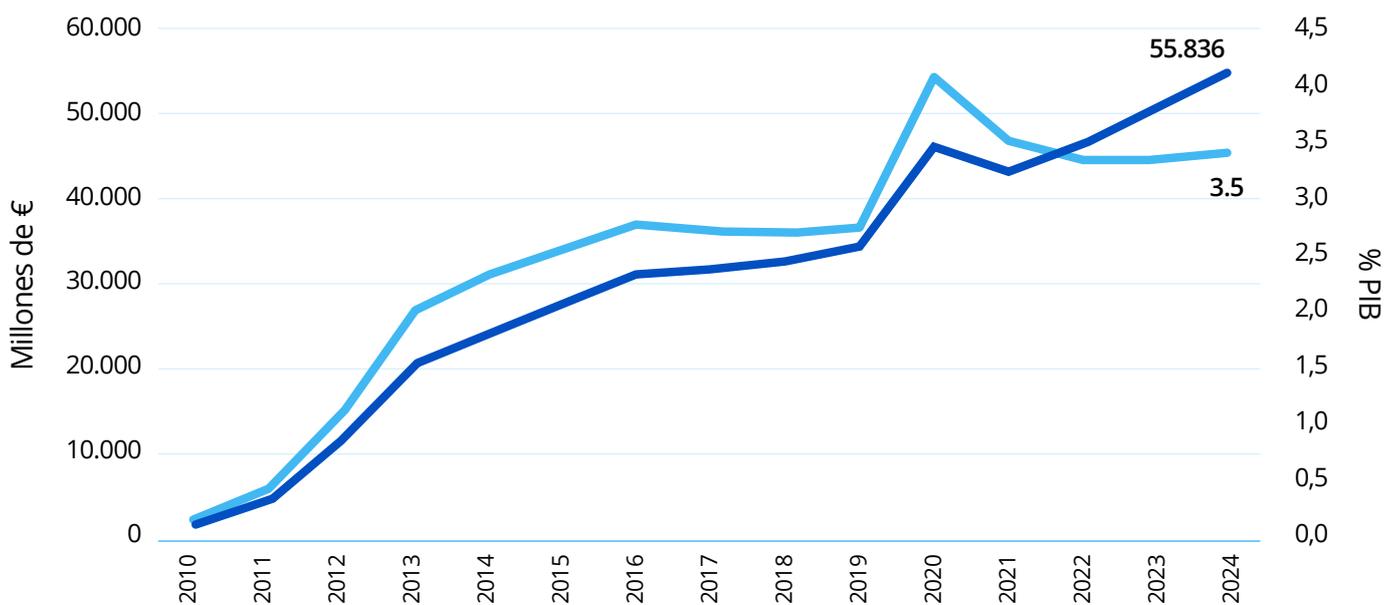
Los ingresos asociados al sistema público de pensiones (196.065 millones de euros; 12,3% PIB) han aumentado también, aunque menos que el gasto en pensiones (5,8% vs 6,6%). Las cotizaciones sociales (145.453 millones de euros; 9,1% PIB) muestran una tasa anual de crecimiento mayor que las transferencias del Estado (6,3% vs 4,7%).

Tabla 3. Saldo del sistema público de pensiones.

Millones Euros	Contable	Sin transferencias del Estado (componente contributivo)	Sin MEI
2018	-16.361	-33.902	-33.902
2020	-26.983	-47.455	-47.455
2022	-7.773	-47.332	-47.332
2023	-8.084	-51.910	-54.634
2024	-10.054	-55.836	-59.547
% PIB			
2018	-1,4	-3	-3
2020	-2,2	-3,8	-3,8
2022	-0,6	-3,4	-3,4
2023	-0,5	-3,5	-3,6
2024	-0,6	-3,5	-3,7

Elaboración propia a partir de Seguridad Social y Ministerio de Hacienda.

Gráfico 2. Aportación anual del Estado (transferencias y préstamos) al componente contributivo de pensiones.



Elaboración propia a partir de Seguridad Social y Ministerio de Hacienda.

La recaudación por cotizaciones sociales cubre el 70,6 por ciento del gasto en pensiones, 3,6 puntos porcentuales menos que en 2018, de manera que cada vez es más necesaria la aportación vía transferencias y préstamo del Estado (29,4% del gasto total en pensiones).

Los menores ingresos respecto al gasto en pensiones determinan un déficit contable de -10.054 millones de euros, cubierto con un préstamo de la Administración General del Estado a la Seguridad Social. Este saldo negativo equivale al -0,6% del PIB, el mismo porcentaje de PIB que el año anterior. Merece la pena resaltar que en 2024 se ha mantenido el déficit contable a pesar de contar con variables económicas muy favorables: aumento de las afiliaciones a la Seguridad Social (+505.939), incremento de la base máxima de cotización sin repercusión en la pensión máxima (+5%), aumento del tipo de cotización del MEI (de 0,6% a 0,7%) y mayores transferencias del Estado al Régimen de Clases Pasivas (+1.428 millones de euros). Hay que recordar, además, que se ha incurrido en este saldo negativo sin que todavía haya comenzado a llegar a la jubilación el grueso de la generación del *baby boom*.

El sistema de pensiones en su componente contributivo, es decir, sin las PNCs, ha recibido transferencias del Estado por valor de 45.782 millones de euros (2.9% del PIB), de manera que su déficit contributivo en 2024 aumenta hasta -55.836 millones de euros (-3,5% del PIB). El saldo negativo del ejercicio aumentaría hasta -59.547 millones de euros (-3,7% del PIB) si no se tienen en cuenta los ingresos obtenidos con el MEI (3.711 millones de euros), unos recursos que tienen carácter extraordinario al tener que dirigirse al Fondo de Reserva para ser utilizados a partir de 2032.

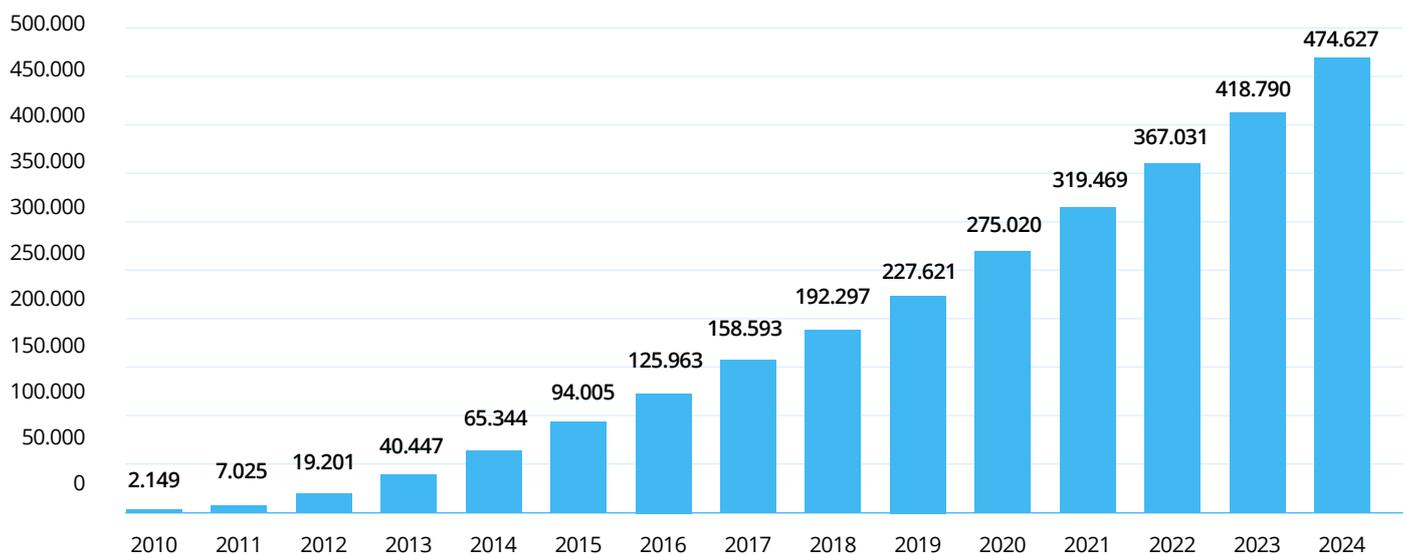
Como referencia, el **déficit contributivo del sistema público de pensiones es significativamente superior al del conjunto de las cuentas públicas (-2,8% PIB: -44.597 millones de euros).**¹¹

11: Ministerio de Hacienda. Contabilidad Nacional. Serie operaciones no financieras 1995-2024

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx>

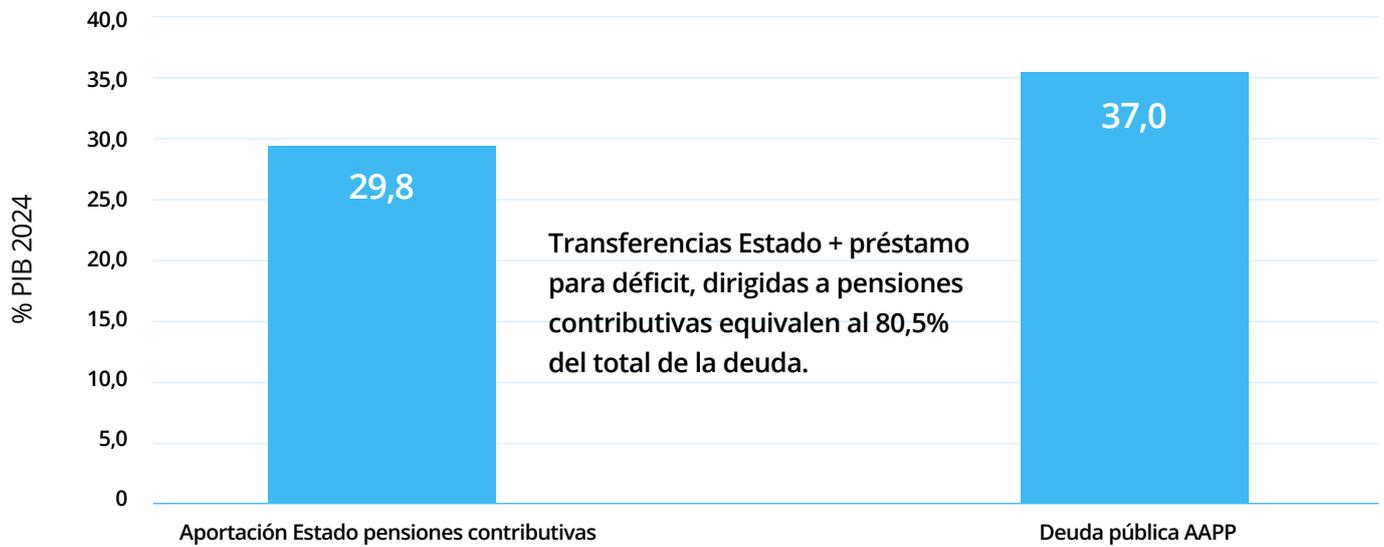
El sistema ha ido reduciendo su carácter contributivo con el paso de los años, no solo por la diferencia entre la base máxima de cotización y la pensión máxima (25,5%), sino también por el aumento de la **aportación anual del Estado al componente contributivo del sistema público de pensiones desde 2010 (de 2.149 a 55.836 millones de euros)**. La aportación acumulada del Estado necesaria para asumir las obligaciones de gasto de las pensiones contributivas en el periodo 2010-2024 (474.627 millones de euros) ha sido equivalente a 29,8 puntos de PIB, el 80,5% del aumento de la deuda pública de todas a las Administraciones públicas en un periodo en el que han acumulado varias crisis económicas generadas por diferentes causas, demostrando el carácter prioritario para todos los gobiernos del pago de las pensiones con su actual estructura (gráfico 4).

Gráfico 3. Aportación anual del Estado (transferencias y préstamos) al componente contributivo de pensiones acumulado 2010-2020 (millones de euros).



Elaboración propia a partir de Seguridad Social y Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4. Comparación de la aportación del Estado al componente contributivo de pensiones y evolución de la deuda pública de la AAPP 2010-2024 (% PIB 2024).



Elaboración propia a partir de Seguridad Social y Ministerio de Hacienda.

Las decisiones adoptadas con incidencia en 2025 (tabla 4) muestran una senda de crecimiento del gasto en pensiones y de sus ingresos muy pareja, siempre que no se produzca una fuerte desaceleración de la actividad económica como consecuencia del cambio en la política comercial de Estados Unidos. De no convertirse en realidad esta circunstancia, el déficit contable del sistema público de pensiones se mantendría en torno al -0,6% del PIB recibiendo transferencias del Estado por valor de 3,1 puntos de PIB.

Tabla 4. Principales medidas para el ejercicio 2025.

1. Ingresos: previsión +5,8%

- Aumento de empleo = +2%
- Aumento base media cotización: +2%
- Tipo por contingencias comunes se mantiene en el 28,3% (23,6% empleador y 4,7% trabajador).
- Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI): de 0,7% a 0,8% -> 4.403 millones (+690 sobre 2024).
- Aumento base máxima de cotización (1,14% sobre IPC) hasta 4.909,50 euros: +1.000 millones de euros sobre 2024).
- Cuota de solidaridad a partir de base máxima de cotización (1 millón de cotizantes): +400 millones de euros.
- Aumento base mínima de cotización con SMI (pendiente de determinar).

2. Gasto pensiones: aumento de 10.952 millones de euros (+5,3%), de lo que corresponde a pensiones contributivas 10.130 millones de euros.

Desagregación por capítulos:

- Actualización anual con IPC 2,8% = 5.630 millones de euros (5.000 millones de euros Seguridad Social + 630 millones de euros Régimen Clases Pasivas).
- Número pensiones = +2.400 millones de euros.
- Efecto sustitución = +2.100 millones de euros.
- Pensiones mínimas (entre el 6 y el 9,1%) = +497 millones de euros.
- Pensiones no contributivas (+9%) = +325 millones de euros.

3

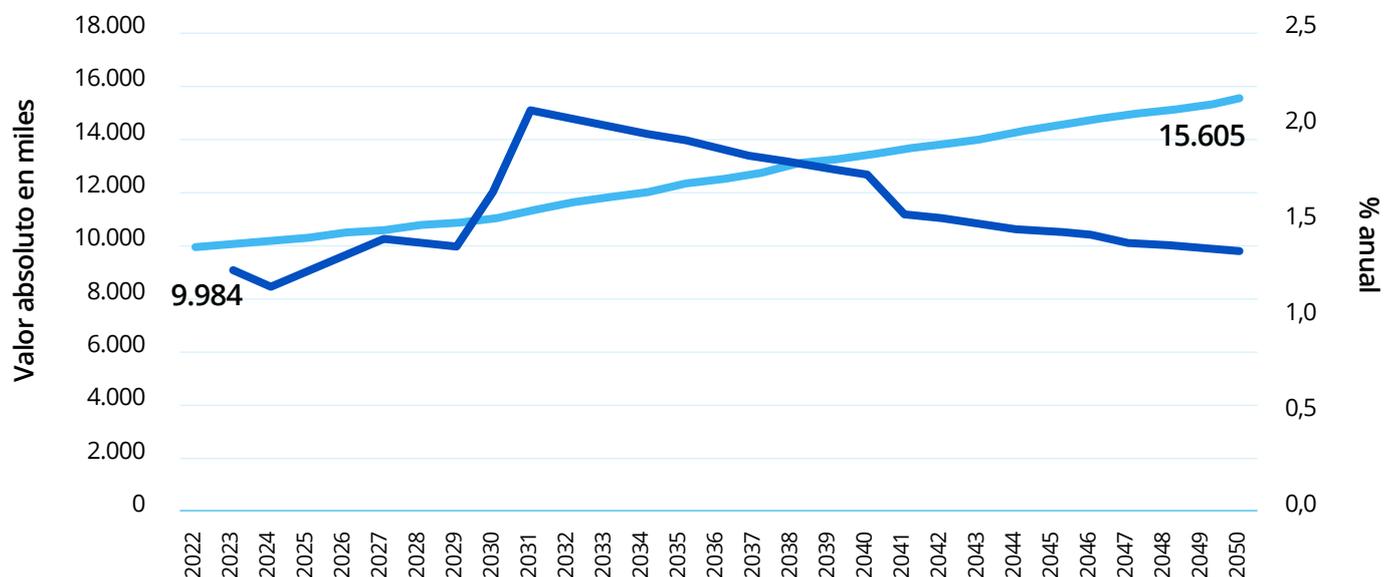
Revisión del sistema de pensiones en 2025 con proyección de ingresos y gastos a 2050

Revisión del sistema de pensiones en 2025 con proyección de ingresos y gastos a 2050

Las cifras de 2024 reflejan un déficit contable en el sistema público de pensiones a pesar de la fuerte inyección de recursos que ha recibido desde 2019 mediante transferencias del Estado en su componente contributivo (Seguridad Social y Régimen de Clases Pasivas).

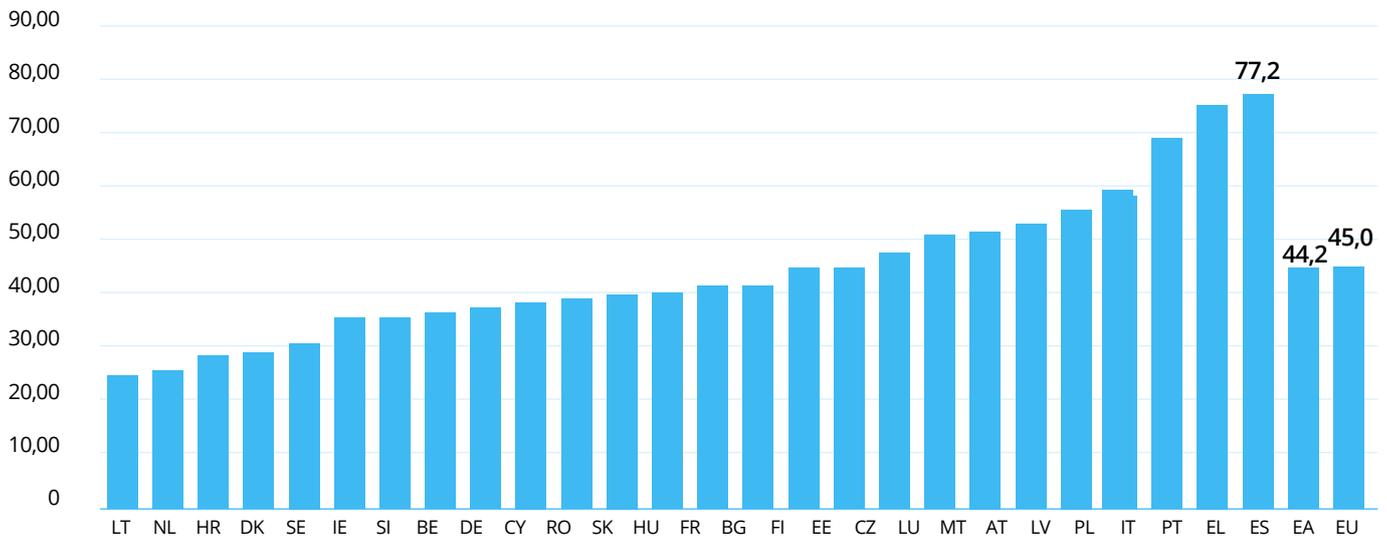
Las perspectivas futuras parecen complicadas como consecuencia de una aceleración del proceso de envejecimiento provocado por la llegada de la generación del *baby boom* a la edad de jubilación y el previsible aumento de la esperanza de vida (+3,4 años en 2050). Como se recoge en el gráfico 5, la suma de ambos fenómenos aumentará el número de pensiones un 56,3% en un periodo de tiempo relativamente corto (de 9.984 a 15.605 miles), para después estabilizarse hasta 2070 (16.637 miles).

Gráfico 5. Proyección del número de pensiones entre 2022-2050.



Fuente: Elaboración propia a partir de Ageing Report 2024 (Comisión Europea).

Gráfico 6. Pensión de jubilación en España. Tasa bruta de reposición 2022 (pensión sobre último salario, %).



Elaboración propia a partir de Ageing Report 2024 (tala II.1.80).

En este exigente contexto de envejecimiento con un muy fuerte aumento en el número de pensiones durante los próximos 25 años, la última reforma de las pensiones ha apostado por mantener en el cálculo de la cuantía inicial la tasa de reposición más elevada de los países que componen la zona euro (77,2% vs 44,2% de promedio; +74,7% superior la española) y garantizar su poder adquisitivo posteriormente actualizándola con el índice de precios del año anterior, sea cual sea la dimensión de su evolución.

Después de que el Gobierno diera por finalizada la reforma de las pensiones ante la opinión pública, la Comisión Europea obligó a incluir una cláusula de revisión para liberar el cuarto pago de los fondos *Next Generation EU* asignados a España (componente 30) que establece no superar el 13,3% del PIB como gasto neto en pensiones en promedio durante el periodo 2022-2050. El Real-Decreto ley (2/2023) incluye las características de la regla de gasto a partir de un gasto máximo en pensiones del 15% del PIB y unos ingresos adicionales por las medidas adoptadas desde 2022 por valor del 1,7% del PIB, ambos porcentajes compensables cuando haya exceso o defecto en estas variables.

Cláusula de Revisión (regla de gasto o de cierre) = 15% de gasto pensiones/PIB - Nuevos ingresos por valor de 1,7% PIB (promedio 2022-2050).

RD-ley 2/2023 de 16 de marzo

Disposición adicional segunda. Seguimiento de las proyecciones de impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020.

1. *A partir de marzo de 2025, con una periodicidad trianual, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, AIReF) publicará y enviará al Gobierno un Informe de Evaluación con las proyecciones del impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones en el periodo 2022-2050 y calculará el impacto medio anual de estas medidas en porcentaje del PIB para este periodo, utilizando los mismos supuestos macroeconómicos y demográficos del último Informe de Envejecimiento publicado por la Comisión Europea. Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es igual al 1,7 por ciento del PIB, la AIReF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento no supere el 15 por ciento del PIB. Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es superior al 1,7 por ciento del PIB, la AIReF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento no supere el 15 por ciento del PIB más la diferencia entre el impacto medio anual estimado de las medidas y 1,7 por ciento. Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es inferior al 1,7 por ciento del PIB, la AIReF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento no supere el 15 por ciento del PIB menos la diferencia entre el impacto medio anual estimado de las medidas y el 1,7 por ciento.*
2. *En caso de que se produzca algún exceso en alguna de estas tres situaciones, en el plazo de un mes desde la recepción del Informe de Evaluación de la AIReF, el Gobierno solicitará a la AIReF un Informe de Impacto de las Medidas. En su solicitud, el Gobierno identificará un conjunto amplio de posibles medidas para eliminar el exceso de gasto neto en pensiones estimado por la AIReF. A partir del Informe de Impacto de las Medidas de la AIReF, el Gobierno negociará con los interlocutores sociales el envío de una propuesta a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo para corregir, de forma equilibrada, el exceso del gasto en pensiones mediante un aumento de las cotizaciones u otra fórmula alternativa de incrementar los ingresos o una reducción del gasto en pensiones en porcentaje del PIB o una combinación de ambas medidas. En caso de que*

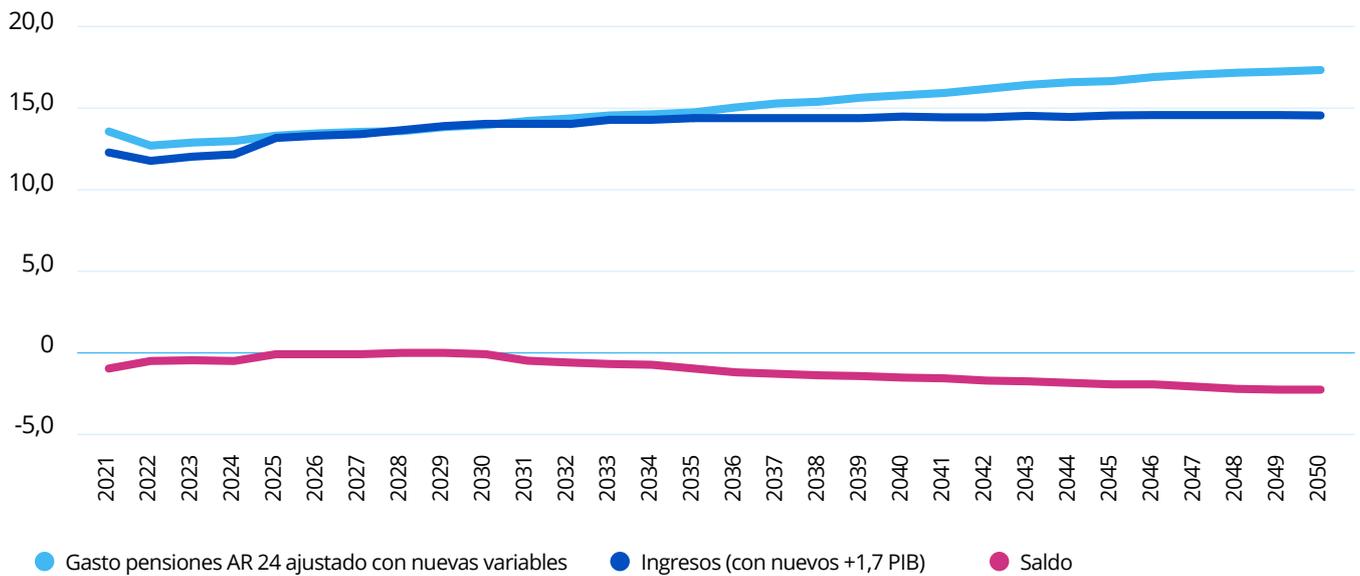
el Gobierno, como resultado de estas negociaciones, quisiera modificar o adoptar otras medidas relativas al sistema de pensiones distintas de las originalmente evaluadas por la AIReF, el Gobierno solicitará a la AIReF una ampliación del Informe de Medidas. Este Informe de Medidas ampliado será enviado al Gobierno, a los agentes sociales y al Pacto de Toledo.

Como resultado, el Gobierno enviará un proyecto de ley al Parlamento que contenga las medidas apropiadas para eliminar el exceso de gasto neto en pensiones antes del 30 de septiembre, que entrará en vigor el 1 de enero del año siguiente.

3. En caso de que la ley con las medidas correctoras del exceso del gasto neto en pensiones no entrara en vigor el 1 de enero del año siguiente, la cotización del Mecanismo de Equidad Intergeneracional aumentará para compensar dos décimas partes del exceso estimado por la AIReF a partir del 1 de enero del año siguiente a la publicación del Informe de la AIReF y otras dos décimas partes en cada uno de los años siguientes hasta que se adopten nuevas medidas del mismo impacto o el exceso de gasto neto sea corregido.

La regla de gasto se aplicará cada tres años, siendo 2025 el primero de ellos. Antes de valorar el resultado de la revisión realizada en 2025, merece la pena realizar una advertencia muy importante sobre el contenido y efecto de la cláusula sobre la sostenibilidad del sistema: **su aplicación estricta no garantiza el equilibrio contable del sistema público de pensiones** (gráfico 7). De manera que la hipótesis de materializar un gasto en pensiones del 15 por ciento del PIB y de realizar el esfuerzo de aumentar los ingresos en 1,7 puntos del PIB (ambos en promedio en 2022-2050), **mantendría de forma continuada un déficit en el sistema público de pensiones español alcanzando un máximo del 2,3% del PIB en 2050.**

Gráfico 7. Simulación, ingreso y gasto en pensiones ESP (2021-2050) cumpliendo íntegramente la cláusula de cierre componente 30.



Elaboración propia. Evolución creciente de gasto en pensiones (de 12,6% a 16,6% PIB) para alcanzar un promedio 15% PIB en el periodo 2022-2050.

Aumento de ingresos creciente para conseguir 1,7 puntos de PIB de promedio el periodo 2024-2050.

Conocido este déficit persistente y abultado a pesar de aplicar la cláusula de cierre, **parece muy extraño e incoherente que la Comisión Europea considere cumplido el hito de alcanzar la sostenibilidad financiera exigido para acceder a los fondos *Next Generation***. También que obvien la obligada emisión de deuda pública por valor de 32,9 puntos de PIB en 2024-2050 derivada de la acumulación de déficits. Un incremento de la deuda pública añadido al elevado saldo actual (102% PIB) con incidencia muy negativa en el cumplimiento de las nuevas reglas fiscales europeas (2024).

La normativa adjudica a la AIReF la labor de comprobar su cumplimiento (DA segunda del RD-ley 2/2023) enviando un informe al Gobierno con carácter trienal, le confiere una capacidad limitada en el análisis de los ingresos y los gastos. En materia de gasto en pensiones deberá utilizar los datos del último Informe de envejecimiento de la Unión Europea publicado en 2024 (AR 24), y si bien en el capítulo de nuevos ingresos parecía contar con libertad de movimientos en su cálculo, el Gobierno aprobó poco antes de la fecha del primer examen un Real Decreto (100/2025 de 19 de febrero, artículo 12) con una interpretación de la relación de partidas consideradas nuevos ingresos para que se consideren con tales las transferencias del Estado incorporadas antes de la aprobación de la cláusula de cierre en marzo de 2023.

La pretensión del Gobierno tiene mucho impacto porque las transferencias del Estado se han incrementado en 26.110 millones de euros desde 2020, como suma de la nueva transferencia para dar cobertura a la recomendación 1ª del Pacto de Toledo (inicialmente denominada para gastos impropios) por valor de 18.553 millones de euros (1,2 puntos de PIB) y el aumento de la dirigida al Régimen de Clases Pasivas por valor de 8.935 millones de euro (0,4 puntos de PIB de 2024) para cubrir, la cada vez menor, **recaudación vía cotizaciones sociales de este régimen que tienen cerrado el acceso a nuevos cotizantes desde 2010.**

Considerar estas transferencias del Estado como nuevos ingresos es incoherente con la filosofía de la cláusula de cierre y la diferencia temporal en las decisiones. La transferencia para “gastos impropios” se aprobó para reducir el elevado déficit del sistema en 2019 (-1,5% del PIB), tal y como se recoge en las páginas 183-186 del Informe del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: *“A pesar de las reformas de 2012 y 2013 del sistema de la Seguridad Social que tenían por objeto garantizar la sostenibilidad del Sistema a medio plazo, mediante la introducción de medidas tales como el factor de sostenibilidad o la modificación de la revalorización de las pensiones, desde 2015 el Sistema español de Seguridad Social presentaba un déficit promedio de en torno al -1,5% del PIB. Ante estos datos negativos, el aumento de la participación del Estado se hacía necesaria para corregir el desequilibrio financiero del sistema, al menos, a corto plazo” ... “Así, con el objetivo de alcanzar en 2023 el equilibrio presupuestario, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 introduce una Disposición Adicional 32ª al Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad, ahondando en la separación de fuentes de financiación”... “Como puede observarse, los Presupuestos Generales del Estado para 2021 incluían un aumento significativo de las aportaciones del Estado para garantizar el equilibrio presupuestario del sistema en cumplimiento de la Recomendación N.º 1 de los Pactos de Toledo. Estas supondrían 13.929 millones de euros, equivalente a un 1,1% del PIB, un 17,69% más que el año anterior, dirigido a la cobertura de los denominados gastos impropios, así como otras partidas presupuestarias de carácter no contributivo incluidas dentro del Presupuesto de la Seguridad Social”.*

El ejercicio de aplicar la cláusula se inicia con la medición de la evolución del gasto en pensiones en el periodo 2022-2024. El recogido en el AR 24 es el 15,5% del PIB al aumentar del 13,1% en 2022 al 17,3% en 2050₁₂, es decir, un aumento de 4,2 puntos de PIB. El propio informe, no obstante, recalcula el resultado a partir de la actualización del PIB realizada por el INE correspondiente a las cuentas nacionales de 2022 y años anteriores, reduciendo el gasto máximo hasta el 16,8% del PIB en 2050 (cinco décimas del PIB menos). Desde la publicación de estos resultados han aparecido algunos elementos que inciden en diferente dirección e intensidad en el gasto en pensiones sobre PIB:

- El INE ha realizado una revisión adicional al alza del PIB que afecta a los resultados de 2023 y años precedentes (+2,4% en 2023) con efecto en una reducción de la ratio gasto en pensiones PIB.
- El porcentaje de actualización anual de las pensiones en los ejercicios 2023 y 2024 (8,5% y 3,8%) ha sido muy superior a la inflación objetivo (2%), lo que aumenta el gasto futuro.
- La mejora en el trato de la jubilación activa al combinar la percepción de una parte de la pensión durante la ampliación voluntaria de carrera profesional (del 50% el primer año adicional a 100% el quinto año) y el acceso al coeficiente adicional de pensión cuando la persona se jubila (4% por año) (García Díaz, 2024)₁₃. Esta ampliación de las ventajas para el trabajador reduce el impacto favorable sobre el gasto en pensiones de la jubilación diferida.

La incidencia de las tres variables sobre la evolución del gasto en pensiones sobre PIB podría casi compensarse, lográndose en el mejor de los casos una reducción de dos décimas de PIB sobre el resultado corregido del AR 24. De ser así, el gasto en pensiones sobre PIB aumentaría desde el 12,9% en 2024 al 16,6% del PIB en 2050, es decir, +3,6 puntos adicionales con un gasto promedio en el periodo 2022-2050 del 15% del PIB.

12: Página 27 de "2024 Ageing report. Country fiche for Spain". Comisión Europea.

13: "Nota sobre el acuerdo social sobre la jubilación demorada, jubilación anticipada y uso de los recursos de las Mutuas Colaboradoras para el tratamiento de las personas con baja laboral". Fedea. Apuntes 2024/25, septiembre 2024.

https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024/ap2024-25.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

Por otra parte, hay razones sólidas que permiten advertir riesgos al alza sobre este nivel de gasto en pensiones:

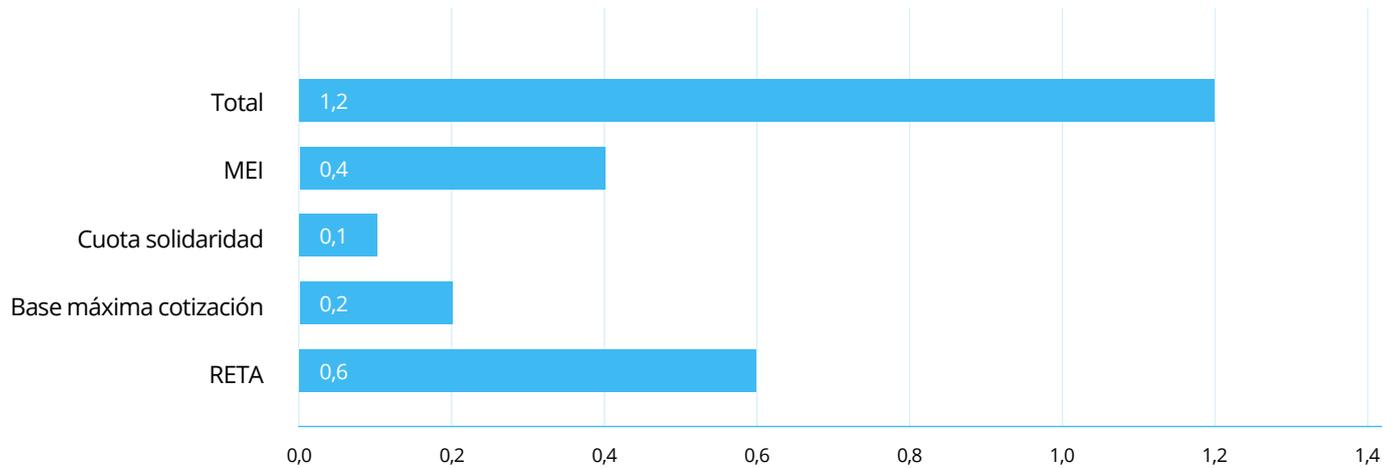
- a. Menor efecto en la minoración del crecimiento del gasto de la jubilación diferida. El gasto recogido en AR 24 valida la reducción del aumento del gasto en pensiones en 1,4 puntos de PIB en 2050 gracias a que el 55 por ciento de las personas diferiría en tres años su acceso a la jubilación. Asumir que un porcentaje de personas tan elevado elija voluntariamente esta opción tiene bastante riesgo, pero aunque así fuese, un ejercicio de cálculo sencillo (De la Fuente, 2023) disminuye su efecto a la mitad (minoración de gasto de 0,7% de PIB) y, además, dado que utilizar esta opción mejora la pensión generada por el trabajador (más desde la reciente modificación en enero de 2025) las obligaciones de gasto en pensiones aumentan generando un ahorro muy inferior (De la Fuente et al. 2023 y De la Fuente, 2024)^{14 15}
- b. Mayor gasto en pensiones derivado del aumento de la base de cotización del RETA. La previsión del MISSM es conseguir un fuerte aumento de los ingresos por cotizaciones de los trabajadores autónomos al pagar por sus ingresos reales. De conseguirse, los ingresos aumentan, pero a la vez los trabajadores generarían pensiones más altas que, dada la elevada tasa actual de reposición del sistema, podrían generar un gasto mayor a los ingresos obtenidos. El plazo temporal para materializar este efecto no sería demasiado amplio conocida la envejecida pirámide poblacional del mercado laboral español.

14: Notas sobre las proyecciones para España del Ageing Report de 2024. Fedea. Apuntes 2024/15.

https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024/ap2024-15.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

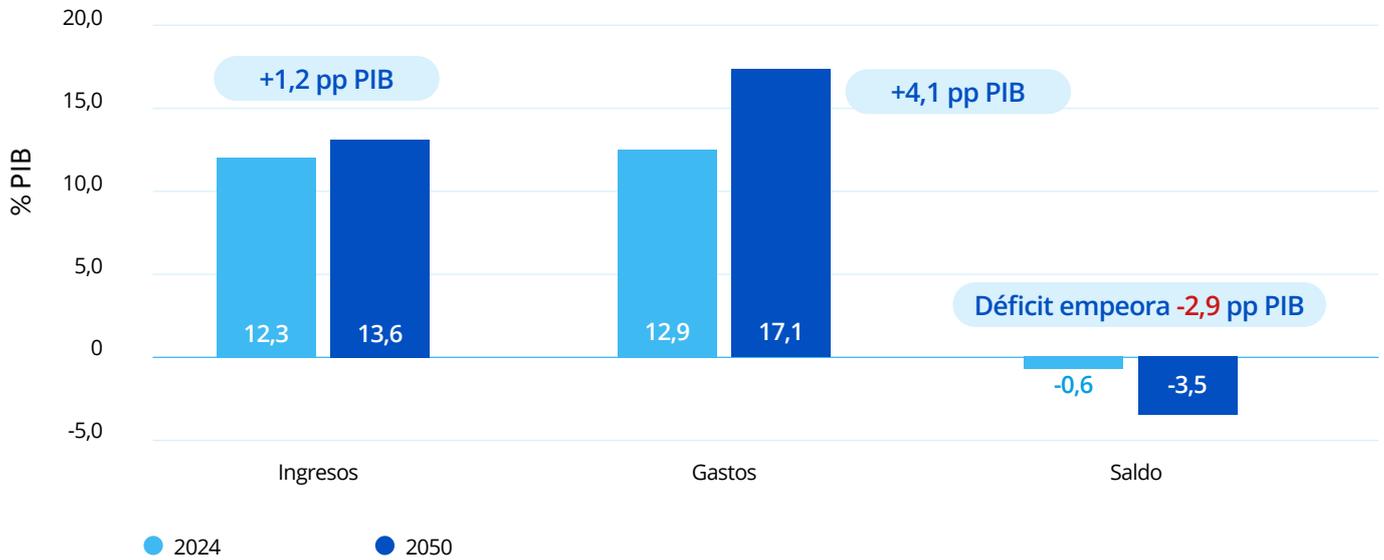
15: Por otra parte, el AR 24 incluye la evolución anual del gasto real en pensiones y el número de pensiones, permitiendo calcular el efecto sustitución (impacto en el gasto de la diferencia entre la cuantía de las nuevas pensiones y las que salen del sistema). El resultado es un promedio de 0,5% en el periodo que llega a 0,1% anual en 2050, muy inferior al existente en la actualidad (superior al 1,2%). Así, o la evolución del crecimiento de las cuantías iniciales se va a deteriorar bastante algo difícil de considerar al haber respetado la favorable fórmula de cálculo, o el gasto real va a ser superior por el menor efecto de minoración en el crecimiento del gasto de la jubilación diferida.

Gráfico 8. Proyección nuevos ingresos reforma pensiones en promedio 2022-2050 (% PIB).



Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente et al (2024).

Gráfico 9. Ingreso, gasto y saldo del sistema público de pensiones 2024-2050 (% PIB).



Datos 2024: avance liquidación a partir de Seguridad Social y Ministerio de Hacienda.

Datos 2050: simulación a partir de AR 24 (con correcciones segunda revisión PIB) y efecto jubilación diferida y reforma RETA.

El efecto de estas dos variables abre la posibilidad a considerar que el gasto real en pensiones podría superar en un mínimo de 0,3% de PIB el porcentaje planteado anteriormente para 2050 (del 16,8% al 17,1% del PIB en 2050) alcanzando un promedio del 15,2% en el periodo 2022-2050. En el apartado de ingresos no parece posible conseguir nuevos ingresos por valor de 1,7 puntos de PIB con las medidas aprobadas por el Gobierno. Como se puede observar en el gráfico 8, siendo muy optimistas se podría conseguir un incremento en torno al 1,2% del PIB como suma del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (0,36 puntos de PIB), el incremento de la base máxima de cotización sin traslación a la pensión máxima (0,2% PIB), la nueva cuota de solidaridad, que en realidad es un extra sobre la base máxima de cotización (0,1% PIB), y la cotización de los trabajadores autónomos con los ingresos reales (0,61% PIB) que necesita aún una norma adecuada a este propósito. De ser así, **los nuevos ingresos estarían 0,5 puntos de PIB por debajo de lo establecido en la regla de gasto.**

De cumplirse las hipótesis enumeradas, el gasto en pensiones en 2050 aumentaría en 4,1 puntos de PIB y los ingresos asociados a ellas en un inferior porcentaje de 1,2 puntos de PIB (hasta 17,1% y 13,6% de PIB en 2050 respectivamente). El mayor crecimiento del gasto sobre los ingresos elevaría el déficit hasta -3,5 puntos de PIB en 2050, aumentando -2,9 puntos de PIB sobre el de 2024 (gráfico 9).

La aplicación de la cláusula de cierre (regla de gasto de pensiones) en 2025 con estos datos (promedio de gasto 15,4 y nuevos ingresos +1,2% en 2022-2050) obligaría a una revisión de 0,9 puntos de PIB en 2025 (0,4 puntos de PIB por exceso de gasto y 0,5 puntos de PIB por falta de ingresos). Con los actuales datos de recaudación, una revisión de esas características se concretaría en una elevación de las cuotas sociales a través del MEI equivalente a 2,5 puntos en el tipo de cotización por contingencias comunes, con el consiguiente impacto en el coste laboral para las empresas en el uso del factor trabajo.

Tabla 5. Simulación, ingresos y gastos pensiones en 2050.

Opción 1. Sin aplicar revisión en 2025 Opción 2. Con revisión 0,9 puntos del PIB en 2025			
Opción 1. Sin revisión en 2025	Ingresos	Gastos pensiones	Saldo
2024	12,3	12,9	-0,6
2050	13,6	17,1	-3,5
<i>Promedio</i>	<i>13,2</i>	<i>15,4</i>	<i>-2,2</i>
Opción 2. Revisión 0,9 puntos de PIB en 2025 (Δ ingresos)	Ingresos	Gastos pensiones	Saldo
2024	12,3	12,9	-0,6
2050	14,5	17,1	-2,6
<i>Promedio</i>	<i>14,1</i>	<i>15,5</i>	<i>-1,4</i>

Elaboración propia a partir de cálculos propios de evolución de gasto e impacto de las nuevas medidas de ingreso.

Como se ha explicado, el cumplimiento de esta regla de gasto no equilibra las cuentas del sistema público de pensiones por lo que, de querer conseguir el equilibrio contable después de ese aumento de ingresos por valor de 0,9 puntos de PIB (aplicado en quintas partes por año desde 2025), sería necesario instrumentar otro ajuste progresivo hasta alcanzar un aumento de ingresos (o menor crecimiento del gasto) por valor de 2,6 puntos de PIB en 2050 (1,4 puntos de PIB en promedio durante el periodo 2024-2050).

Con las restricciones en la libertad de análisis impuestas por el Gobierno al análisis de la AIReF con la aprobación poco tiempo antes de la primera revisión de la norma para interpretar la evolución de los ingresos y los gastos, este organismo (AIReF, 2025)¹⁶ ha dado por cumplida la cláusula de cierre sin necesidad de aplicar ninguna revisión en este momento.

16: "Informe sobre la regla de gasto de las pensiones". Marzo 2025. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/03/Informe_regla_de_gasto_de_pensiones/Informe.pdf

Desde su criterio, utilizando algunos requisitos que generan dudas metodológicas (De la Fuente 2025)¹⁷, el gasto neto (13,2% del PIB) se queda a una décima del máximo permitido, con un gasto promedio de 14,6% de PIB (incluyendo una minoración en su crecimiento de 0,8 puntos de PIB por la jubilación diferida) y un valor promedio de 1,4 puntos de PIB de nuevos ingresos (incluyendo 0,3 puntos de PIB como transferencias del Estado¹⁸ y 0,1 puntos de PIB por aumentos del Salario Mínimo Interprofesional). El gasto promedio de 14,6% PIB en el periodo 2022-2050 implica crecimiento desde el 12,6% en 2022 a 16,1% de PIB en 2050, o lo que es lo mismo, un incremento de +3,5 puntos de PIB (0,7 puntos menos sobre los cálculos manejados en este trabajo).

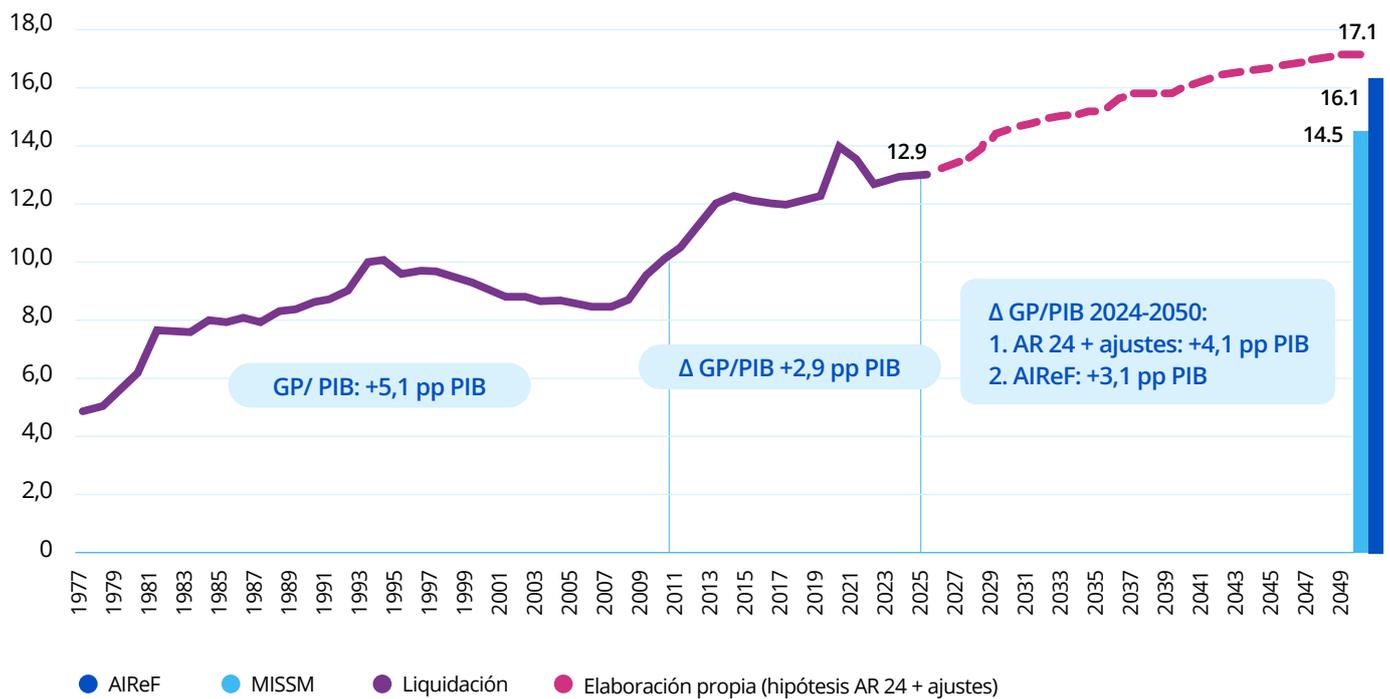
Realizada en marzo de 2025 la revisión de la regla de gasto de las pensiones, la AIReF ha zanjado de forma categórica la cuestión sobre la utilidad de la cláusula de cierre pactada por el Gobierno y la Comisión Europea mediante una descalificación de su utilidad: *“La AIReF detecta importantes debilidades metodológicas en la definición de la regla de gasto, ya que está influenciada por el momento en el que se calcula, muestra una excesiva sensibilidad a los cambios y ofrece una visión parcial de la sostenibilidad. Considera que no constituye un indicador de sostenibilidad y merma su capacidad de supervisión y su independencia”*. Para paliar esta carencia, la AIReF ha emitido una opinión adicional sobre la sostenibilidad de las Administraciones públicas a largo plazo¹⁹, que *“aborda la sostenibilidad desde una perspectiva integral e independiente frente al enfoque parcial y restringido de la regla de gasto de pensiones”*.

17: *“En conclusión, hay muchas formas posibles de verificar si se cumple o no la condición de sostenibilidad de la cláusula de cierre del MEI. Siguiendo el procedimiento establecido en un reciente decreto del Gobierno, la AIReF se ha visto empujada a elegir la única opción que lleva a un aprobado. Sin embargo, esta opción es también la menos creíble porque incluye tres décimas de ingresos adicionales ligados a transferencias del Estado y exige llevar al extremo un ajuste al alza de la senda original de PIB del AR24 que sólo resulta plausible para una parte de la sorpresa de PIB registrada en 2023. Un problema adicional, al que ahora pasamos, tiene que ver con la peculiar especificación elegida para la condición de sostenibilidad del MEI” en “Sobre la aplicación de la cláusula de salvaguarda del MEI: algunas dudas metodológicas”. Fedea, abril 2025*
https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2025/ap2025-18.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=portada&utm_campaign=estudio&gl=1*1462zy1*_ga*MTI0ODY00D-QxMi4xNzQzNjkzMzU3*_ga_K71EGLC8JC*MTc0NDAwOTc3My4yLjAuMTc0NDAwOTc3My4wLjAuMA

18: Informe de evaluación de la regla de gasto de pensiones (página 37): *“A pesar de que las transferencias del Estado a la Seguridad Social han crecido 1,3 puntos del PIB desde 2020, sólo una pequeña parte de este incremento supone un fortalecimiento de los ingresos del sistema público de pensiones (con un impacto promedio de dos décimas de PIB entre 2022 y 2050). A partir de 2021, el Estado realiza una transferencia por un importe en 2023 de 1.812,3 millones de euros para financiar las reducciones en la cotización de la Seguridad Social y de 1.162,2 millones de euros para financiar las subvenciones al Régimen Especial del Mar, Sistema Especial Agrario y contratos de formación. Esta financiación tiene carácter permanente y, por lo tanto, se mantendría durante todo el periodo 2022 –2050.*
https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/03/Informe_regla_de_gasto_de_pensiones/Informe.pdf

19: *“Opinión sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: demografía y cambio climático”*. Abril 2025.
https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/03/Opini%C3%B3n_sobre_la_sostenibilidad_de_las_AAPP_largo_plazo/Opinion.pdf

Gráfico 10. Gasto en pensiones sobre el PIB 1977-2050 (%).



Elaboración propia a partir de Seguridad Social y Ministerio de Hacienda (1977 - 2024) y proyecciones propias, AIReF y MISSM (2025-2050)

La opinión de la AIReF alerta de un déficit del sistema público de pensiones en 2050 del 3% del PIB (ingresos: 13,1%; gasto: 16,1% PIB), “por lo que será necesario aumentar las transferencias procedentes del resto de los fondos de la Seguridad Social o de la Administración central en 2,4 puntos de PIB”. Considerando que se deben añadir a las existentes en 2022 (1,6% PIB a Seguridad Social, 1,4% PIB a clases pasivas y 0,7% implícitas a través de préstamo para cubrir déficit contable), las transferencias necesarias en 2050 por valor de 5,9% de PIB₂₀ asumirían el 36,6% del gasto de un sistema de pensiones calificado de contributivo.

El empeoramiento del saldo negativo está provocado por un intenso crecimiento del gasto en pensiones (superior al 4% anual) que aumenta su peso sobre el PIB en 3,2 puntos en 2050 (de 12,9 a 16,1%) y un aumento de los ingresos de 0,8 puntos de PIB, un porcentaje inferior al del gasto.

20: La AIReF considera que las transferencias del Estado al régimen de Clases Pasivas se reducen en dos décimas de PIB en 2050.

La opinión muestra, en su escenario base a políticas constantes y utilizando su escenario demográfico y macroeconómico (crecimiento de 1,3% del PIB real en el largo plazo), un déficit que, tras estabilizarse ligeramente por debajo del 3%, comienza a incrementarse en la década de los 30 hasta alcanzar en 2050 el 7% del PIB. El fuerte empeoramiento del saldo de las cuentas públicas se produciría, según la AIReF, por un fuerte aumento del gasto público (+6,3 puntos de PIB; de 44,7% a 51% del PIB) generado, por un lado, al incremento de los gastos asociados al envejecimiento y, por otro, al incremento de la carga de intereses vinculado a un mayor nivel de deuda.

Reseñar que el muy elevado déficit previsto se produce a pesar de considerar como hipótesis un importante aumento de los ingresos por valor de 2,8 puntos de PIB (de 41,2% en 2023 a 44% en 2050), hasta alcanzar un porcentaje que casi igualaría el promedio actual de la zona euro. Los saldos negativos acumulados marcan una senda creciente de deuda hasta alcanzar el 149% del PIB en 2050 y el 181% en 2070. Las pensiones explican el 66 por ciento del incremento de la deuda asociada al envejecimiento hasta 2050 (31 de los 47 puntos adicionales).

4



Conclusiones

Conclusiones

El sistema público de pensiones tiene una incidencia capital en la calidad de vida de la población española debido a su incidencia en múltiples ámbitos sociales y económicos. **Los objetivos deben ser combinar la suficiencia de las prestaciones, la sostenibilidad financiera a largo plazo y un grado razonable de equidad entre generaciones en la distribución de las ventajas y los esfuerzos.** Todo ello, colaborando a un funcionamiento eficiente de la actividad económica que permita maximizar el crecimiento.

La sociedad española, al igual que la mayor parte del mundo, afronta un continuado proceso de envejecimiento de la población, que se hará muy evidente en el periodo 2026-2050 cuando el grueso de la generación del *baby boom* alcance la edad de jubilación.

La última reforma de las pensiones (aprobada en fases en 2020-2024) ha cambiado la dirección de las decisiones adoptadas desde 1985, dirigidas hasta ese momento a desacelerar el ritmo de crecimiento del cada vez mayor gasto en pensiones. Esta reforma ha asumido mantener la tasa de reposición más alta de la zona euro gracias a la fórmula de cálculo de la cuantía inicial²¹, y garantizar de forma permanente su capacidad de pago al actualizarla anualmente con la inflación. Para hacerlo confía en encontrar los ingresos necesarios para asumir las crecientes obligaciones de pago (en torno a 3,5 puntos de PIB adicionales en 2050). Esta decisión tiene beneficiarios, los pensionistas de la generación del *baby boom*, pero también incorpora un elevado coste que deben asumir las siguientes generaciones con una renta disponible inferior (en salario y empleo neto).

El sistema muestra un desequilibrio en sus cuentas en 2024 (déficit contable de -0,6 puntos de PIB), a pesar de haber dispuesto de variables macroeconómicas muy favorables (casi medio millón más de ocupados) y haber aumentado las transferencias del Estado recibidas hasta llegar a 3,1 puntos de PIB, es decir, **ha necesitado ingresos adicionales a las cotizaciones sociales por valor de 3,7 puntos de PIB (55.836 millones de euros); un porcentaje superior al déficit de todas las Administraciones públicas (2,8 puntos de PIB).**

21: "El sistema muestra un desequilibrio actuarial, con un Factor de Equidad Actuarial promedio ponderado que ha pasado de 1,55 en 2021 a 1,62 en 2025" (Devesa et al, 2025). Esta ratio significa que, por cada euro aportado actualizado con la evolución del PIB, se reciben 1,62 como pensión.

El sistema público de pensiones es cada vez menos contributivo debido a la mayor diferencia entre la base máxima de cotización y la pensión máxima (25,5% en 2024 con tendencia al 50% en 2050) y también por las cada vez mayores aportaciones que realiza el Estado. En el periodo 2010-2024 la aportación (474.627 millones de euros) ha sido equivalente a 29,8 puntos de PIB, el 80,5% del aumento de deuda pública española en estos catorce años en el que se han acumulado varias crisis económicas.

Dentro del proceso de acceso a los fondos *Next Generation EU*, la **Comisión Europea obligó al Gobierno de España a incorporar una cláusula de revisión trienal cuando la reforma ya se daba por cerrada** (gasto neto promedio en 2022-2050 del 13,3% del PIB como resultado de un gasto del 15% del PIB y nuevos ingresos de 1,7 puntos de PIB) que debía aplicarse por primera vez en 2025. Para valorar cualquier resultado se debe ser consciente que su cumplimiento estricto no garantiza el equilibrio contable del sistema público de pensiones, ya que se mantendría un déficit continuado hasta el 2,3% del PIB en 2050, acumulando una deuda pública de 32,9 puntos de PIB. A la vista de este resultado, no se entiende que la Comisión Europea considere cumplida la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones cuando tiene un déficit permanente y de tan elevada cuantía.

La proyección de ingresos y gastos manejados en este trabajo obligaría a una revisión de 0,9 puntos de PIB en 2025, al superarse en 0,4 puntos el listón de gasto del 15% y no alcanzar en 0,5 puntos el porcentaje de nuevos ingresos establecido. La intromisión del Gobierno de España modificando la forma de calcular los nuevos ingresos y los gastos que debía utilizar la AIReF en el examen, ha permitido un resultado favorable que evita aplicar una medida adicional por el momento. **El Gobierno considera un éxito haber superado el primer examen cuando en realidad, tal y como se comprueba al observar el déficit creciente hasta 2050, lo que hace es ocultar a la sociedad española (y a la Comisión Europea) la mala situación financiera del sistema, generando en la sociedad unas expectativas de muy difícil cumplimiento.**

Las proyecciones utilizadas en este trabajo realizadas con la normativa vigente en materia de ingresos y gastos de pensiones, apunta a un progresivo empeoramiento de la salud financiera del sistema por un importe de 2,9 puntos del PIB, al aumentar su déficit desde el 0,6% actual hasta el 3,5% del PIB en 2050. Esta evolución obligaría a emitir deuda por valor de 59,3 puntos de PIB.

La AIReF es consciente de la mala situación financiera del sistema público de pensiones, y ante la restricción impuesta por el Gobierno en la interpretación de la cláusula de cierre, ha publicado una opinión sobre envejecimiento con un desequilibrio financiero del sistema del 3% del PIB en 2050 (ingreso: 13,1% y gasto: 16,1%), que necesitaría una transferencia adicional del Estado de 2,4 puntos de PIB sobre las actuales hasta sumar 5,9 puntos de PIB (el 36,7 por ciento del gasto de un sistema, en teoría, contributivo). Esta operación no implica una mejora de la situación financiera de las cuentas públicas sino el traslado del déficit desde la Seguridad Social a la Administración General del Estado.

Cualquiera de estas proyecciones implica un importante riesgo fiscal que deteriora severamente la equidad entre generaciones al afectar a su renta disponible por el pago de más cotizaciones sociales, impuestos o emisión de deuda, y menor nivel de empleo. Las generaciones más jóvenes serán las grandes paganas de las decisiones adoptadas en la última reforma, elegidas básicamente con una intención electoralista a corto plazo.

El panorama a medio y largo plazo no es muy alentador. La AIReF en su opinión sobre envejecimiento, presenta a legislación constante, un panorama insostenible de las cuentas públicas españolas con un déficit del 7% en 2050. Las reformas serán inevitables si no se quiere sufrir un choque fiscal muy grave, y el sistema de pensiones supone el mayor porcentaje de gasto público.

La decisión de no aplicar revisión alguna en 2025 en el sistema de pensiones tiene la ventaja de no elevar las cotizaciones sociales, evitando trasladar toda la carga del imprescindible ajuste a las siguientes generaciones, y mantener la posibilidad de aplicar una reforma con una distribución más equitativa de los esfuerzos entre las diferentes cohortes (pensionistas y trabajadores ocupados). Sería factible aplicar dos tipos de reforma:

- Un endurecimiento de las reformas paramétricas: generalización de la edad de jubilación de 65 a 67 años; ampliación del periodo de cálculo de la pensión inicial de 25 a 35 años, exigencia de 40 años de cotización para obtener el cien por cien de la pensión, aplicar un parámetro de longevidad que tenga en cuenta la esperanza de vida y limitar la actualización anual de la pensión en circunstancias excepcionales.

- Cambio progresivo a un sistema de cuentas nocionales con cuentas individuales, actualizadas anualmente con un tipo nocional relacionado con el crecimiento del PIB, que tenga en cuenta la esperanza de vida para el cálculo de la prestación inicial.

La inmediata llegada de la generación del *baby boom* a la edad de jubilación ha limitado mucho, por no decir agotado, el margen para aplicar cualquier reforma y se vería muy reducido si se quisiera hacer de forma progresiva para conseguir un reparto equilibrado del esfuerzo entre más cohortes de población. A la vista del cada vez mayor peso que tienen las pensiones en el gasto público (una tercera parte), se ha incrementado el riesgo de asistir a una situación en la que no haya otra opción que adoptar medidas abruptas y traumáticas en el sistema de pensiones como consecuencia de una crisis fiscal provocada por una recesión de la actividad económica. De materializarse esta no deseable contingencia, el reparto de los esfuerzos podría ser bastante injusto.

Bibliografía

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2025). “Informe de evaluación de la regla de gasto de pensiones”. Informe 2/25. Madrid. <https://www.airef.es/es/centro-documental/informes/informe-sobre-la-regla-de-gasto-de-pensiones/>

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2025). “Opinión sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: demografía y cambio climático”. Opinión 2/25 31 de marzo de 2025. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2025/03/Opini%C3%B3n_sobre_la_sostenibilidad_de_las_AAPP_largo_plazo/Opinion.pdf

BOE (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. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2023/03/16/2/con>

BOE (2025). Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2025/02/18/100/con>

Comisión Europea **“2024 Ageing Report ISSN 2443-8014 (online) Underlying Assumptions & Projection Methodologies INSTITUTIONAL PAPER 257 | NOVEMBER 2023”**

https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/ea60b7c2-1b91-4e28-b651-2385d589e8c4_en?filename=ip257_en_1.pdf

Comisión Europea **“2024 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)”. INSTITUTIONAL PAPER 279 | APRIL 2024.**

https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/971dd209-41c2-425d-94f8-e3c-3c3459af9_en?filename=ip279_en.pdf

De la Fuente, A. (2025) **“Sobre la aplicación de la cláusula de salvaguarda del MEI: algunas dudas metodológicas”**. Fedea, apuntes 2025/18.

https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2025/ap2025-18.pdf?utm_source=wordpress&utm_medium=portada&utm_campaign=estudio&gl=1*1462zy1*_ga*MTI0ODY0ODQxMi4xNzQz-NjkzMzU3*_ga_K71EGLC8JC*MTc0NDAwOTc3My4yLjAuMTc0NDAwOTc3My4wLjAuMA

De la Fuente, A. (2025) **“Las cuentas de la Seguridad Social Ampliada. Series 2005-2023, v1.2 (Actualización para incorporar la liquidación de 2023 y el avance de 2024)”**. Fedea, apuntes 2025/06.

https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2025/ap2025-06.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

De la Fuente, A. (coordinador) y varios autores (2023). **“Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI”**. Fedea, estudios de economía española 2023/31.

https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2023/eee2023-31.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

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

https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-02.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

Devesa et al (2025) **“Actualización del factor de equidad actuarial del sistema contributivo de pensiones de jubilación español (2025)”**. Centro de Investigación Actuarial de España Observatorio Actuarial de Previsión Social Grupo de Seguridad Social. Instituto de actuarios españoles. 20 febrero 2025.

<https://actuarios.org/wp-content/uploads/2025/03/InformeInstitutoActuariosPensiones-Feb25.pdf>

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

European Commission (2024). *The 2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*

https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-andbudgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en

García Díaz, M. A. (2022) “Nota sobre el nuevo sistema de cotización del Régimen de Trabajadores autónomos (RETA)”. Fedea, apuntes 2022/22.

https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-22.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

García Díaz, M. A. (2023) “La reforma de sistema público de pensiones 2022 y 2023. Contenido y posibles efectos”. Fedea, Estudios sobre la economía española 2023/08.

https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2023/eee2023-08.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

García Díaz, M. A. (2024) “Nota sobre el acuerdo social sobre la jubilación demorada, jubilación anticipada y uso de los recursos de las Mutuas Colaboradoras para el tratamiento de las personas con baja laboral”. Fedea, apuntes 2024/25.

https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2024/ap2024-25.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa (2024). *2024 Ageing Report. Spain's Country fiche*. Dirección General de Análisis Macroeconómico, Madrid.

https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-andbudgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en

Instituto **santalucía**

www.institutosantalucia.es