



Las pensiones públicas en España

Por pensión entendemos al conjunto de pagos periódicos (prestaciones) que realiza el sector público destinados a cubrir las necesidades de los trabajadores, por cuenta propia o ajena que, en general, ya no prestan servicios, bien de manera indefinida o temporal, como consecuencia de la condición que les habilita para ello.

En este sentido, nos referiremos en esta *Clave* a clarificar los tipos de pensiones que se pagan en España por el sector público, sus perceptores, impacto presupuestario que tienen, su evolución pasada y los factores que pueden condicionarlas en el futuro.

TIPOS DE PENSIONES

Pensiones contributivas

Son prestaciones económicas y de duración indefinida, aunque no siempre, cuya concesión está generalmente supeditada a una previa relación jurídica con la Seguridad Social (acreditar un período mínimo de cotización en determinados casos), siempre que se cumplan los demás requisitos exigidos.

Su cuantía se determina en función de las aportaciones efectuadas por el trabajador y el empresario —si se trata de trabajadores por cuenta ajena— o de las cotizaciones hechas por el autónomo —si se trata de empresarios o profesionales— durante el período considerado a efectos de la base reguladora de la pensión de que se trate.

Dentro de la acción protectora del Régimen General y de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social, con las salvedades que, en cada caso y para cada modalidad, se indican en el respectivo régimen especial, se incluyen las pensiones siguientes:

- **Por jubilación:** jubilación ordinaria, jubilación anticipada por tener la condición de mutualista, jubilación anticipada sin tener la condición de mutualista, jubilación anticipada derivada del cese no voluntario en el trabajo, jubilación anticipada por voluntad del trabajador, jubilación anticipada por reducción de la edad mínima debido a la realización de actividades penosas, tóxicas e insalubres, jubilación anticipada de trabajadores con discapacidad, jubilación parcial, jubilación flexible y jubilación especial a los 64 años.
- **Por incapacidad permanente:** total, absoluta y gran invalidez.
- **Por fallecimiento:** viudedad, orfandad y en favor de familiares.

Además, la acción protectora del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)¹, incluye las pensiones de vejez, invalidez y viudedad.

1. Seguro que reconoce pensión vitalicia, imprescriptible y de cuantía fija a las personas que cumplan con los requisitos exigidos y no tuvieran derecho a pensión actual del sistema de la Seguridad Social. Para los casos de vejez, invalidez y viudedad.

Pensiones no contributivas

Son prestaciones económicas que se reconocen a aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos suficientes para su subsistencia en los términos legalmente establecidos, aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar las prestaciones del nivel contributivo.

Dentro de esta modalidad, se encuentran las pensiones siguientes:

- Invalidez.
- Jubilación.

La gestión de estas pensiones no contributivas está atribuida a los órganos competentes de cada Comunidad Autónoma y a las Direcciones provinciales del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) en las ciudades de Ceuta y Melilla.

NÚMERO DE PERCEPTORES Y SU EVOLUCIÓN

Según los últimos datos disponibles por parte de la Seguridad Social (nómina de julio de 2022), existían en ese momento un total de 9.013.485 pensionistas (que perciben pensiones contributivas), con un importe medio mensual percibido de 1.203,29€, una edad media de 71,6 años y una media de 1,104 pensiones por pensionista.

Las pensiones más frecuentes son las de jubilación (6.130.585), seguidas de las de viudedad (1.566.379), de las de incapacidad permanente (946.843), orfandad (325.973) y, por último, las que se satisfacen a favor de familiares (43.705).



Los beneficiarios de pensiones no contributivas son aproximadamente 450.000, según los datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social a 1 de julio de 2022².

El número de perceptores de una pensión pública en España va aumentando, en los diferentes plazos temporales que se señalan, conforme al *cuadro 1*.

En cuanto a las altas y bajas de pensionistas (del sistema contributivo), por cada uno de los últimos años, han sido las que se observan en el *cuadro 2*.

2. <https://www.mites.gob.es/estadisticas/bel/PNC/index.htm>

CUADRO 1

	Último mes	Último año	Últimos 10 años	Últimos 15 años
Evolución (%)	0,1%	0,7%	11,2%	19,6%
Número	8.894	65.911	904.630	1.477.061

CUADRO 2

Año	Número total Altas	Pensión media Altas (€)	Número total Bajas	Pensión media Bajas (€)
2018	586.286	1.064,22	460.087	837,76
2019	559.590	1.090,78	453.040	884,37
2020	531.843	1.126,86	517.924	905,23
2021	582.647	1.117,30	469.762	927,88
2022 (hasta junio)	302.862	1.155,02	272.863	964,39

UNA RÁPIDA COMPARATIVA EUROPEA

Para poner en contexto el panorama europeo, según el artículo del “El Economista” publicado en agosto de 2019³, por ejemplo vemos que las pensiones públicas se situaban, en término medio en 1.500 € en el caso de Suecia, 1.000 € en el caso de Alemania, algo más de 1.080 € en el caso de Francia, 550 € de Italia o los 400 € de Portugal, entre otros.

Esta es una comparativa en torno a la pensión pública media por jubilación que se sostiene sobre las cotizaciones de los trabajadores, aunque se ha de tener en cuenta que, en algunos de ellos, éstas también se complementan con las aportaciones privadas, ya sea de forma obligatoria o voluntaria (Suecia, UK, Italia, etc.)

3. <https://www.economista.es/opinion-blogs/noticias/10043220/08/19/Pensiones-una-vision-realista-de-futuro.html>

SITUACIÓN PRESUPUESTARIA

Las pensiones en España constituyen la mayor partida de gastos recogida en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de cada año.

El modelo actual está inspirado por el denominado Pacto de Toledo, que ha sufrido diferentes vaivenes y/o sobresaltos desde su adopción. Este pacto, surgido en el año 1995, buscaba sentar las bases y recomendaciones para el mantenimiento en el tiempo del sistema de pensiones. Desde su constitución, se han producido modificaciones diversas en aspectos como la edad de jubilación o las referencias para la actualización periódica de las pensiones.

Los importes del gasto por este concepto en los años 2021 y 2022 fueron de 163.297 millones y 171.140 millones de euros, respectivamente.

En el apartado “Pensiones” se encuentran las siguientes denominaciones:

Programas presupuestarios	Importe
211M. Pensiones contributivas de la Seguridad Social	143.090,49 mill.€
211N. Pensiones de Clases Pasivas	17.869,23 mill.€
211O. Otras pensiones y prestaciones de Clases Pasivas	41,88 mill.€
212M. Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales	2.592,07 mill.€
212N. Pensiones de guerra	83,93 mill.€
212O. Gestión y control de los complementos a mínimos de pensiones	7.050,02 mill.€
219M. Gestión de las prestaciones económicas de Seguridad Social	407,13 mill.€
219N. Gestión de pensiones de Clases Pasivas	4,90 mill.€
Total	171.139,65 mill.€



GASTO PENSIONES ESPAÑA

Su evolución histórica ha sido claramente ascendente en términos generales, tanto en % sobre el total de gastos como en valor nominal de la partida.

Entre 2018 y 2021 las prestaciones por pensiones siguieron creciendo, aunque en 2019 y en 2020, al no aprobarse los PGE, se sucedieron dos prórrogas.

Fuente: datosmacro.com.
"Expansión"

Año	Gasto	% del Total	Per cápita	Var
2022	171.140	37,29%	3.608	4,80%
2021	163.297	35,80%	3.450	12,75%
2019	144.834	39,32%	3.075	0
2018	144.834	39,32%	3.099	3,71%
2017	139.647	39,32%	3.001	3,10%
2016	135.449	38,50%	2.916	2,88%
2015	131.659	37,85%	2.837	3,27%
2014	127.484	35,95%	2.744	4,88%
2013	121.557	35,19%	2.609	4,95%
2012	115.826	37,15%	2.477	3,22%
2011	112.216	35,51%	2.401	3,63%
2010	108.283	30,88%	2.326	2,06%
2009	106.099	30,30%	2.288	8,25%
2008	98.012	31,16%	2.131	7,17%
2007	91.458	31,41%	2.022	8,00%

CUESTIONES DE FUTURO

A la hora de plantear la posible evolución futura de las pensiones públicas, lo primero que debemos conocer es el sistema de pensiones que tenemos.

En un **sistema de capitalización** cada contribuyente aporta y cotiza para sí mismo. Por tanto, las prestaciones que se reciben a partir del momento en que se obtiene la condición de pensionista (salvo lógicamente las no contributivas), dependerán exclusivamente de las aportaciones que ha realizado el beneficiario, así como del criterio y la estructura temporal de las inversiones que con estas se acometan.

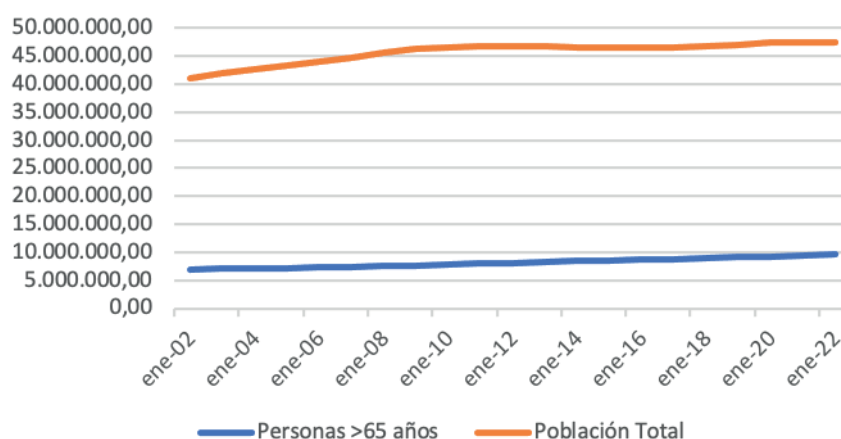
En el caso de España, el sistema es de reparto y, por tanto, las prestaciones que cobran los pensionistas en la actualidad se han de satisfacer con las aportaciones de los trabajadores que cotizan en estos momentos (o con recursos provenientes del sistema impositivo), e igualmente las pensiones futuras serán satisfechas con las aportaciones de los trabajadores en activo en ese momento. Existe un componente solidario entre las distintas generaciones de contribuyentes y pensionistas.

Por ello, si se deseara comenzar un debate sobre si nuestro sistema de pensiones es o no sostenible, en un principio es relevante conocer la evolución esperada del número de trabajadores y de pensionistas, de las pensiones y de los salarios del futuro, además de otros factores.

Pensionistas futuros

Si observamos la siguiente tabla, vemos cómo la población mayor de 65 años se ha incrementado en un 36,48% en el periodo de estudio, mientras que la población general lo ha hecho en un 15,59%. Teniendo en cuenta que la pensión por jubilación es la modalidad principal por volumen presupuestario, la evolución esperada de la población perceptora de esta modalidad de pensión (en términos generales, población mayor de 65 años) será determinante para prever el importe de las prestaciones futuras.

Evolución Población residente España



Fuente: INE



Estrechamente relacionado con lo anterior, vemos cómo la **esperanza de vida** en España ha crecido de manera clara y prácticamente ininterrumpida durante los últimos años.

Estos datos permiten proyectar la evolución de esta variable, esperando cada vez una mayor esperanza de vida con el consiguiente aumento de años durante los que se percibirán pensiones por jubilación, salvo que se amplíe el límite de edad u otras acciones que se decidan.

Aportantes en el futuro

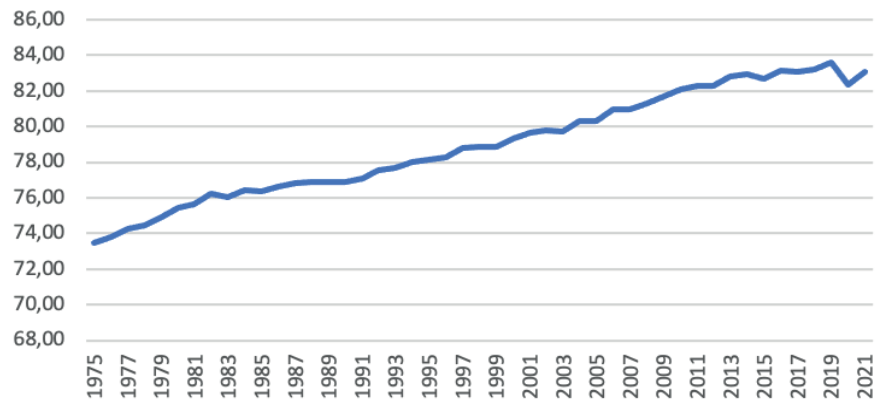
Como el sistema español es de reparto, otro factor clave en la sostenibilidad del sistema es la evolución de la población empleada, y de los salarios —de los cuales dependen las cotizaciones futuras—.

Una situación que influye poderosamente en la población empleada es la natalidad (además del número de inmigrantes). En los últimos años, **la tasa de natalidad en España ha disminuido de manera notable**: mientras que en 2002 era de 10,08, en la actualidad se sitúa en 7,10 (hijos por cada 1.000 habitantes).

En cuanto a la **población ocupada**, según los datos disponibles de el INE (serie 2002 hasta la actualidad) ha aumentado en un 21,86%, si bien no se ha terminado de recuperar desde la última crisis financiera.

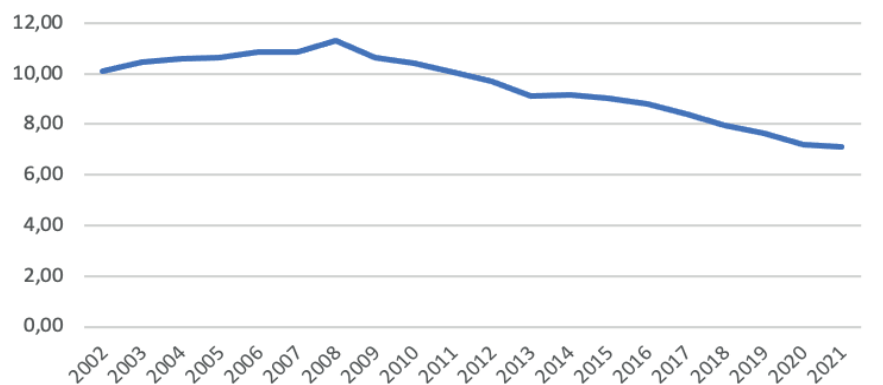
Desde el punto de vista de los salarios, según los datos disponibles de el INE, la tendencia del **salario medio** es claramente alcista y preveamos que se mantenga en el futuro, más aún si tenemos en cuenta el escenario inflacionista en el que nos movemos.

Esperanza de vida al nacer en España (ambos sexos)



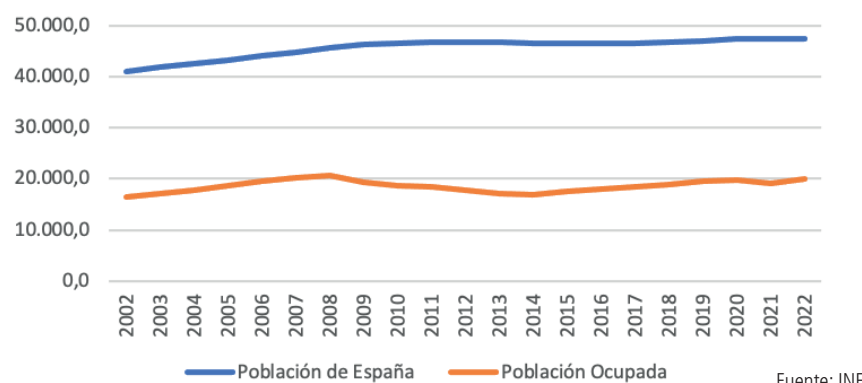
Fuente: INE

Tasa natalidad en España (nacidos por cada 1.000 habitantes)



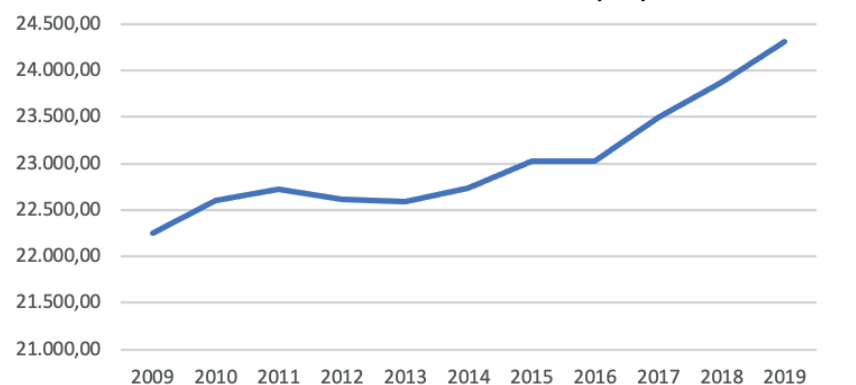
Fuente: INE

Población y ocupados en España (en miles de personas)



Fuente: INE

Salario medio bruto anual (media hombres y mujeres)



Fuente: INE



Otros factores: las finanzas públicas

Un hecho de actualidad que podría tener repercusión sobre las pensiones es la adopción del nuevo instrumento TPI (*Transmission Protection Instrument*) del BCE respecto a España. El instrumento aporta la posibilidad de que el BCE volviera a comprar deuda pública en el caso de darse una situación de excesiva elevación de nuestra prima de riesgo, pero ello implicaría la exigencia de medidas fiscales adicionales

para controlar el déficit público, hasta situarlo en niveles por debajo del 3%. Este objetivo, en su caso, debería alcanzarse en 2024.

En este sentido, la disciplina fiscal que exige el BCE para poder hacer uso de este nuevo instrumento implicaría reducir parte de los gastos públicos o incrementar los ingresos, y ello podría influir en el acceso e importe de las pensiones.

EN RESUMEN

Los factores que pueden influir en el sostenimiento de nuestro sistema de pensiones son: **la demografía**, determinada por la natalidad, la inmigración y la esperanza de vida; **el crecimiento de la población ocupada**, en el que, a su vez, influirá también la tasa de natalidad y la inmigración y, sobre todo, cómo se desarrolle nuestra economía, cualitativa y cuantitativamente; **la evolución de los salarios**, que asimismo dependerá del modelo de desarrollo que tengamos y de la productividad; otros factores como la inflación o la actualización de las pensiones; o la disciplina presupuestaria que queramos o tengamos que establecer.

A este respecto, el Gobernador del Banco de España ha manifestado que **la evolución esperada implicará incrementar los recursos de la Seguridad Social o bien estar dispuestos a asumir reducciones en el nivel de prestaciones recibidas**. Dado el impacto que pueden tener las medidas orientadas a conseguir unos u otros objetivos (como, por ejemplo, el incremento de impuestos, la reducción de gastos públicos o el aumento de la edad de jubilación), se requiere de un consenso político y transparencia especiales, que tengan en cuenta el carácter intergeneracional de estas medidas y la capacidad de condicionar las decisiones de ahorro, consumo e inversión de varios millones de personas en España a través de los años.

LEEMOS POR TI

A lo largo de esta "Clave" hemos repasado los datos fundamentales de las pensiones públicas en España: tipos, perceptores, evolución y presupuesto. Según los datos reseñados, observamos que las prestaciones por pensiones en España han aumentado en los últimos años, sobre todo por el crecimiento del número de personas que acceden a la jubilación, pero también por el aumento medio percibido por cada pensionista, lo cual ha ido incrementando el peso de esta partida en los PGE.

Los retos para el futuro consisten en gestionar la sostenibilidad del sistema de pensiones como lo conocemos, dada la evolución de la población española y de la población empleada, de los salarios y el incremento del importe medio de las prestaciones, así como la incidencia de la condicionalidad fiscal que pueda ser exigida por la UE (si el BCE tuviera que activar el TPI), o porque, sin necesidad de eso, tengamos que reducir los niveles de déficit y deuda para afrontar el mantenimiento de nuestro estado del bienestar y atender las necesidades de futuras crisis.

El Banco de España, que centra en la cuestión demográfica el futuro del sistema de pensiones, considera que, en el futuro, si no cambia la evolución previsible de las variables que inciden en la sostenibilidad del sistema, será necesario incrementar los recursos de la Seguridad Social o disminuir sus gastos.

Como es una cuestión de interés y responsabilidad intergeneracional, las decisiones que se tomen sería conveniente que vinieran acompañadas de significativas dosis de consenso y transparencia, y lo más razonable es que se tomaran en el marco de una nueva actualización del Pacto de Toledo.