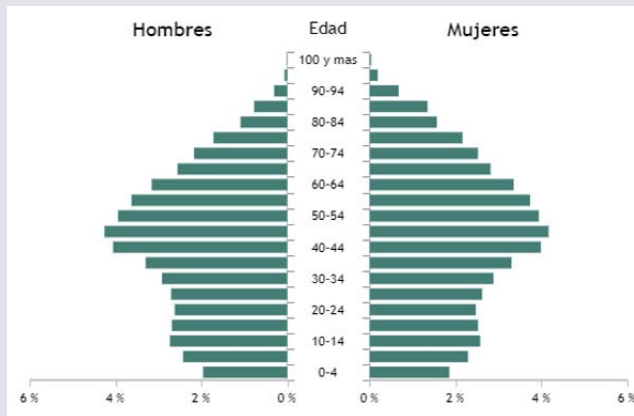




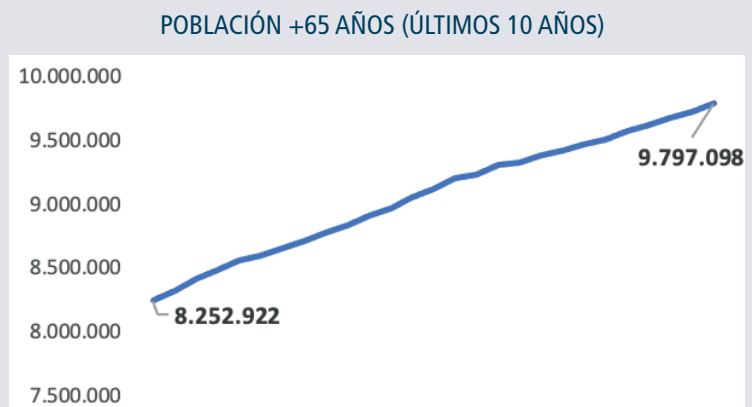
Las claves del informe de gasto público en pensiones

Introducción de la situación actual

En una clave anterior –“Las pensiones públicas en España”¹, fechada el 31 de agosto de 2022– dábamos una visión general de nuestro sistema de pensiones, resaltando que se trata de un sistema de reparto, por lo que para poder pronunciarse sobre la sostenibilidad del mismo es necesario analizar, entre otros, la evolución esperada del número de trabajadores y pensionistas, el importe de las pensiones y de los salarios en el del futuro o la esperanza de vida en las próximas décadas.

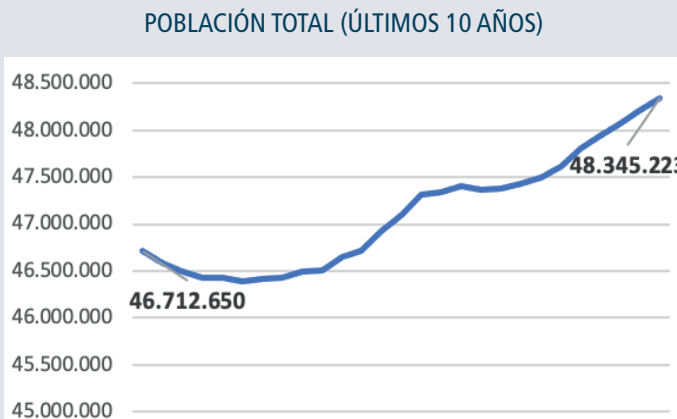


Fuente: INE

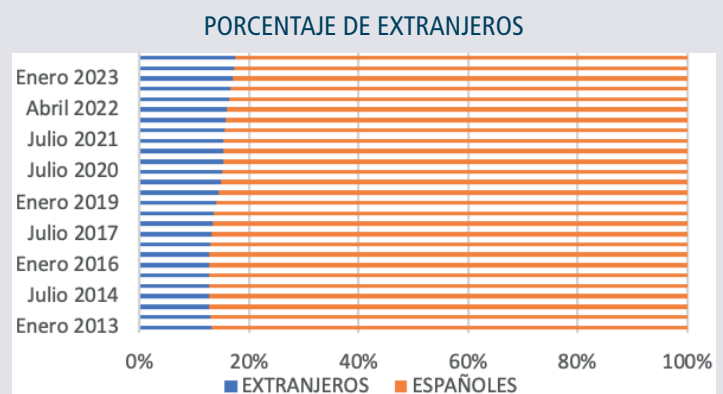


Fuente: INE | Elaboración propia

La sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social es un problema presente y futuro de notoria importancia para las Administraciones Públicas del Estado. La preocupación principal nace de la estructura poblacional española. La generación del *Baby-Boom* comienza a llegar a la edad de jubilación, lo que va a suponer un crecimiento significativo de la **tasa de dependencia**² en los próximos años.



Fuente: INE | Elaboración propia



Fuente: INE | Elaboración propia

1. <https://servicioestudios.economistas.es/wp-content/uploads/sites/25/2022/09/SE-ClaveEconomicaActualidad-18-3108.pdf>

2. Cociente entre la población perteneciente a un determinado ámbito a 1 de enero de un año concreto menor de 16 años o mayor de 64 entre la población de 16 a 64 años, expresado en tanto por cien.



Las claves del informe de gasto público en pensiones



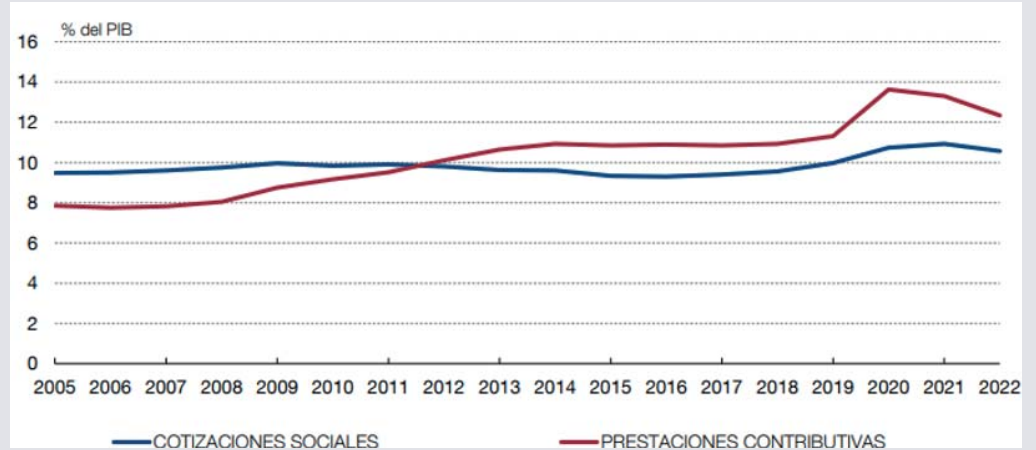
economistas
Consejo General

SERVICIO DE ESTUDIOS

En términos de población total hemos observado un crecimiento en los últimos 10 años, especialmente marcado entre mediados de 2017 y 2020, y desde finales de 2021 hasta la actualidad, tras la ralentización a causa del COVID. Sin embargo, si desgranamos esta información, observamos que **el número de personas nacidas en España ha disminuido, y es la población extranjera la que está sustituyendo esta falta de natalidad**. Desde enero de 2013 hasta julio de este año, la población nacida en España ha disminuido desde los 40.547.015 hasta 39.887.337, mientras que los residentes en España nacidos en el extranjero han aumentado de 6.165.635 a 8.457.886 en el mismo periodo de tiempo, acercándose cada vez más a llegar a suponer el 20% de la población total.

Este aumento de la población extranjera es consecuencia –aparte de la globalización de la economía y sus factores productivos– de la ejecución de diferentes políticas en los últimos años que fomentan o favorecen la inmigración, y que como podemos apreciar en el siguiente gráfico, y por diferentes motivos, no ha venido acompañado este incremento por una reducción del déficit, presente todos los años posteriores a 2011.

COTIZACIONES SOCIALES Y PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: Banco de España

Si nos guiamos por el Presupuesto General del Estado para 2023, observamos una previsión de déficit nominal de 7.199 millones de euros, que se financiará con un nuevo préstamo del Estado. Si a este déficit le añadimos las numerosas transferencias del Estado realizadas por distintos conceptos de política social o económica que no concuerdan con la naturaleza contributiva del sistema de Seguridad Social, como por ejemplo la prestación de nacimiento, observamos que al menos **el déficit contributivo total para el Estado es de 25.470,6 millones de euros, lo que supone el 1,85% del PIB español**.

En la comparativa con la Unión Europea, España se encuentra en la media en cuanto a gasto en pensiones como porcentaje del PIB. Éste es, además, inferior al del resto de países del sur de Europa, que ocupan los puestos más altos de la métrica. **Sin embargo, numerosos informes afirman que la situación española va a alejarse progresivamente de la media europea, y acercarse a los datos de aquellos.**

Gasto en pensiones ▼	
Grecia	16,1%
Italia	15,9%
Francia	14,7%
Austria	14,1%
Portugal	13,7%
Finlandia	13,3%
España	12,7%
(ponderado por PIB)	12,7%
Bélgica	12,6%
Dinamarca	12,6%
P. Bajos	12,0%
Alemania	11,9%
Polonia	11,0%
Suecia	10,7%
(media simple)	10,4%

Fuente: Banco de España | Eurostat



La reforma de pensiones

Desde 2020, y en respuesta a las nuevas recomendaciones aprobadas en la Comisión del Pacto de Toledo y a los compromisos acordados en el componente 30 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se han aprobado secuencialmente un conjunto de medidas de reforma del sistema de pensiones con el objetivo de modernizar su funcionamiento, atender la nuevas realidades laborales y sociales y garantizar la suficiencia y la sostenibilidad del sistema en el corto, medio y largo plazo. **Podemos diferenciar las medidas en aquellas que suponen un aumento del gasto y las que suponen un aumento de los ingresos.** A continuación, procederemos a su desglose:

Aumento de los ingresos

- Subida anual de la base máxima de cotización** (la actual es de 4.495€ mensuales) de 2025 a 2050 en el IPC+1,2%. A partir de 2050, crecerá al IPC.
- Cuota de solidaridad:** Se trata de un recargo adicional a todo aquel importe del salario que exceda la base máxima de cotización. Comenzaría en 2025 con un 0,92% de cotización adicional para la parte de salario comprendida entre la base máxima y un 10% superior a esa base máxima, un 1% para el tramo entre el 10% superior y el 50% y un 1,17% para lo que esté por encima del 50% de la base máxima. El porcentaje irá aumentando 0,25 puntos anuales hasta situarse en 2045 en una cotización para los tramos mencionados del 5,5%, 6% y 7% respectivamente.
- Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI):** Este nuevo mecanismo que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2023, supone actualmente una cotización adicional del 0,6%. Va a incrementar a razón anual una décima adicional, hasta alcanzar en 2029 el 1,2%, valor en el que se mantendrá hasta su eliminación. Asimismo, se ha prolongado su duración hasta 2050, en lugar de hasta 2032 como se estableció en un principio. Destacamos además que el MEI se utilizará para crear un Fondo de Reserva que solo puede destinarse a la financiación de las pensiones contributivas.
- Aumento de la edad de jubilación:** Ampliación gradual de la edad de jubilación actual (65 años) hasta los 67. Seguirá existiendo la posibilidad de jubilarse con 65 años, sin la aplicación de un coeficiente reductor, siempre y cuando la persona haya cotizado al menos 38 años y 6 meses.
- Jóvenes en formación:** Las empresas que financien estos programas de formación o investigación deberán cotizar a la Seguridad Social por los beneficiarios.
- Integración y convergencia de regímenes especiales:** Los trabajadores agrarios que cotizan por cuenta ajena en el Régimen Especial Agrario se integrarán paulatinamente en el Régimen General a través de un sistema que asegure la equiparación de sus prestaciones. Por otro lado, con respecto al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, las bases mínimas de cotización crecerán durante los próximos 15 años a un ritmo similar al del Régimen General, con el objetivo de hacer converger la intensidad de la acción protectora de los trabajadores por cuenta propia con la de los empleados por cuenta ajena.

Aumento del gasto

- Subida progresiva de la pensión mínima,** hasta alcanzar en 2027 el 60% de la renta mediana.
- Aumento anual de la pensión máxima** en el IPC+0,115% durante el periodo de 2025 a 2050. Posteriormente, de 2050 a 2065 se incrementa en el IPC más un índice adicional que en el acumulado es un 20% durante esos 15 años. Como podemos observar, las subidas de la cotización y la pensión máxima son asimétricas, suponiendo en un comienzo un aumento de los ingresos de la Seguridad Social y, a partir de 2050, la vuelta gradual a condiciones similares a las actuales.
- Incentivos a la prolongación de la edad de jubilación:** el trabajador podrá escoger entre un incremento del 4% de la base reguladora de su pensión por cada año completo de demora, o un pago único de entre 6.000 y 12.000 euros por año. Además, en la última reforma, llevada a cabo por el Real Decreto-ley 2/2023, se crea una nueva fórmula mixta por la que aquellos que retrasen su edad de jubilación entre 2 y 10 años recibirán un incremento en su pensión del 2% por cada año extra y, además, un pago único equivalente a la mitad del que le correspondería si optaran por la fórmula actual del pago único. Si se retrasa 11 años o más, el incentivo será de un pago único aplicado a 5 años del periodo demorado y un incremento del 2% de la pensión por cada año de demora. Esta medida, lógicamente, también supondrá un aumento de los ingresos, al fomentar el aumento del tiempo de cotización de los trabajadores. El ministro Escrivá ha resaltado que, en 2022, primer año de aplicación de esta reforma, la jubilación demorada ha aumentado un 5,4%, en tanto que en el primer trimestre de 2023 se ha incrementado un 7,8%.
- Mejora del complemento de la brecha de género:** se mantendría el actual sistema para cubrir las lagunas de cotización (meses sin cotización) en el Régimen General, aunque mejorándolo para las mujeres. Estas se seguirán computando con el 100% de la base mínima los primeros 4 años, y con el 50% de la base mínima a partir del mes 49. Sin embargo, para las mujeres trabajadoras por cuenta ajena, se computará el 100% hasta el quinto año, y el 80% del quinto al séptimo. Esta medida seguirá vigente mientras la brecha de género sea superior al 5%, y podrá aplicarse a hombres en situaciones comparables. Por otro lado, se mejorará el complemento por brecha de género, incrementándose un 10% en 2024 y otro 10% en 2025, adicionales a su revalorización anual según el IPC.
- Introducción nuevo periodo de cálculo:** se abre la posibilidad de un nuevo método por el que, en lugar de usarse los últimos 25 periodos para el cálculo de tu pensión como en la actualidad, puedes calcularlo con los últimos 29 eliminando los 2 peores.
- Cómputo de los periodos de cotización en los contratos de trabajo a tiempo parcial:** se comienza a tener en cuenta para el periodo de cotización los meses de trabajo durante los cuales el empleado estuviese bajo un contrato a tiempo parcial, independientemente de cuál fuese la duración de la jornada realizada.



7. Otras medidas: Además se han acordado otras actuaciones de menor impacto, como podrían ser la eliminación de la jubilación especial a los 64 años o la revisión cada 5 años de los parámetros del sistema por las diferencias de la evolución de la esperanza de vida.

7. Otras medidas: En este apartado también encontramos acciones como que, por primera vez, se les cubrirán las lagunas de cotización a los autónomos o la mejora de las pensiones mínimas para ciudadanos que vivan solos, que también supondrán un aumento de los gastos a incurrir.

El informe 'Proyecciones del Gasto Público en España' y sus contrapuestas

Recientemente, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSMI) ha publicado un informe en el que incluye sus estimaciones del gasto público en pensiones para los próximos años tras la aplicación de la reforma. El MISSMI afirma que el saldo presupuestario del sistema de pensiones **no se verá prácticamente afectado** por la misma en el conjunto del periodo 2022-2050 y que, por tanto, **no serían necesarias nuevas medidas** más allá de las ya existentes para mantener la sostenibilidad del sistema, es decir **teniendo en cuenta y sin modificar la ya extensa lista de actualizaciones citadas en el párrafo anterior.**

Desde el **AIRef** se ha puesto en entredicho dicha sostenibilidad, destacando que **el sistema se mantiene gracias a las transferencias del Estado.** Por ejemplo, este año, como ya adelantaban los Presupuestos Generales del Estado, el gobierno ha transferido 10.000 millones de euros bajo este concepto al sistema de la Seguridad Social.

Por otro lado, adicional a lo indicado por AIRef, el informe del Ministerio ha recibido otras numerosas críticas y/o análisis adicionales de diversas instituciones, entre las que destaca **FEDEA**, la cual ha elaborado un documento en el que pone de manifiesto los motivos por los que no ve realistas los cálculos de las proyecciones del gobierno. FEDEA centra sus críticas sobre los **supuestos demográficos y macroeconómicos** en los que se apoya el Ministerio, los cuales son **más favorables** que los utilizados por otras instituciones, así como en **estimaciones no suficientemente justificadas** de los efectos

presupuestarios de algunas de las medidas de la reforma, en las que se **infraevalora el efecto de ellas sobre el déficit del sistema.**

El escenario del MISSMI se basa en unas proyecciones de población propias, en lugar de utilizar las proporcionadas por Eurostat en el *Ageing Report 2024*, que **serán la base para la evaluación futura del sistema.** El Ministerio augura, entre otras cosas, mayores flujos migratorios, menor esperanza de vida a partir de los 65 y 67 años o una mayor ocupación respecto a las proyecciones de Eurostat. Si en lugar de usar las predicciones del Ministerio se utilizan las de Eurostat, **el gasto total en pensiones en 2050 pasaría del 15,65% al 16,90%.**

Asimismo, FEDEA destaca que en el informe **no se han tenido en cuenta los efectos inducidos** sobre el gasto futuro de los incentivos a la demora de la jubilación (mayores pensiones futuras o ejecución de pagos únicos) o de las subidas a las cotizaciones de los autónomos (lo que se traducirá en mayores pensiones futuras). Además, afirma que **los cálculos del aumento del coste hasta 2027 por la subida de las pensiones mínimas no son claros y no concuerdan con sus propias estimaciones**, por las cuales el coste sería el doble del mencionado (0,07% del PIB). A su vez, ambas proyecciones divergen a partir de 2027. Esto, explican, es porque creen que el Gobierno no ha tenido en cuenta que al **ligar las pensiones mínimas al 60% de la renta mediana**, su crecimiento será superior al resultante de si estuviesen ligadas a la inflación como en la actualidad.

En el siguiente cuadro resume FEDEA las principales diferencias entre las previsiones del MISSMI y las suyas.

	efecto en 2050			promedio 2022-2050		
	MISSMI	Fedea/AR21	dif	MISSMI	Fedea/AR21	dif
Gasto previsto sin reformas (0)	12,25%	13,00%	+0,75%			
Jubilación demorada (3.1+3.2)	-1,35%	+0,06%	+1,41%	-0,70%	-0,17%	+0,53%
Reforma del RETA (3.3-5.1)	-0,60%	-0,03%	+0,57%	-0,37%	-0,35%	+0,02%
Mejora pensiones mínimas (3.5)	+0,06%	+0,28%	+0,22%	+0,06%	+0,20%	+0,14%
Medidas laborales (6, total)	-0,60%		+0,60%	-0,58%		+0,58%
<i>total</i>			+3,55%			+1,27%



LEEMOS POR TI

La sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social es un problema de creciente importancia en los últimos años. La preocupación principal nace de la **estructura poblacional** española, la cual está adquiriendo gradualmente la forma de una pirámide invertida, a causa de la llegada a la edad de jubilación de la generación del baby-boom. Para eliminar este problema de escasez de natalidad, **sin entrar en otros análisis y consideraciones de los objetivos de dichas políticas**, el gobierno ha llevado a cabo ciertas **políticas de promoción de la inmigración**, pero parecen no ser suficientes para eliminar los déficits del sistema.

Por ello, desde 2020 se han ido aprobado medidas para tratar de garantizar la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social. Dichas medidas se pueden diferenciar entre aquellas que aumentan el gasto y las que aumentan los ingresos.

Aumentan ingresos: Subida anual de la base máxima de cotización, cuota de solidaridad, mecanismo de equidad intergeneracional, aumento de la edad de jubilación, cotización de jóvenes en formación, integración y convergencia de regímenes especiales y otras medidas de menor impacto.

Aumentan gastos: En este apartado destacan la subida progresiva de la pensión mínima, aumento anual de la pensión máxima, incentivos a la prolongación de la edad de jubilación, mejora del complemento de la brecha de género, introducción nuevo periodo de cálculo y cómputo de los periodos de cotización en los contratos de trabajo a tiempo parcial

Recientemente el MISSMI ha publicado un informe en el que, siguiendo unos cálculos propios, afirma que **no serán necesarias nuevas reformas** más allá de las mencionadas dado que el sistema de pensiones logrará ser sostenible. Sin embargo, organizaciones como la AIReF o FEDEA **niegan dicha afirmación** y sostienen que dichos cálculos no son precisos, obvian el aumento del gasto que generan algunas de las medidas y se basan en estimaciones macroeconómicas demasiado optimistas y de un **horizonte temporal demasiado extenso** como para que pase de ser un documento de consulta a pretender sentar unas bases con la rotundidad contenida.