

La reforma del sistema de pensiones de 2021 a 2023. Un balance*

The reform of the pension system from 2021 to 2023. A balance

Enrique Devesa

IVIE. Universidad de Valencia

ORCID ID: 0000-0001-9506-2527

Robert Meneu

Universidad de Valencia

ORCID ID: 0000-0001-9902-1060

Rafael Doménech

BBVA Research y Universidad de Valencia

ORCID ID: 0000-0001-8279-5617

doi: 10.20318/labos.2023.7944

Resumen: En este artículo se analizan las diferentes medidas adoptadas en estas reformas, así como las estimaciones disponibles de sus impactos previstos a 2050, tanto en los gastos como los ingresos. A partir de la situación de partida del sistema público de pensiones en España y del sistema contributivo de la Seguridad Social al cierre de 2022, con estas estimaciones disponibles se proyectan las diferentes sendas de ingresos y gastos del sistema contributivo de la Seguridad Social y de las pensiones totales, incluidas las no contributivas y clases pasivas. Nuestros resultados apuntan a que el déficit contributivo de la Seguridad Social oscilará entre un promedio desde 2023 hasta 2050 del 1,8% del PIB en el escenario más optimista y del 3,4% en otro en el que los incentivos a la jubilación demorada no dan lugar a la reducción del gasto en pensiones previsto por el Gobierno y la reforma del régimen especial de autónomos tiene unos efectos neutrales sobre el déficit en 2050. A estas estimaciones del déficit contributivo hay que añadir las necesidades de financiación del gasto en pensiones no contributivas y clases pasivas, que suponen aproximadamente un 1,7% del PIB en promedio hasta 2050.

Palabras clave: Pensiones, reformas, sostenibilidad, contributividad, eficiencia.

Números JEL: H22, H55.

Abstract: This article analyzes the different measures adopted from 2021 to 2023, as well as the available estimates of their expected impacts by 2050, both in expenses and revenues. Based on the starting situation of the public pension system in

*Los autores agradecen los comentarios de M.A. García, R. Doménech agradece la ayuda de los proyectos PID2020-116242RB-I00 del Ministerio de Ciencia e Innovación de España (MCIN/AEI/10.13039/501100011033), GVPROMETEO2020-083 de la Generalitat Valenciana y TED2021-132629B-I00 del MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y “European Union Next Generation EU/PRTR”.

Spain and of the Social Security contributory system at the end of 2022, with these available estimates, the different paths of income and expenses of the Social Security contributory system and of the total pensions, including non-contributory pensions and passive classes. Our results suggest that the Social Security contributory deficit will oscillate between an average from 2023 to 2050 of 1.8% of GDP in the most optimistic scenario and 3.4% in another in which the incentives for delayed retirement do not lead to a reduction in spending on pensions planned by the Government and the reform of the special regime for the self-employed has neutral effects on the deficit in 2050. To these estimates of the contributory deficit must be added the financing needs for spending on non-contributory pensions and passive classes, which account for approximately 1.7% of GDP on average until 2050.

Keywords: Pensions, reforms, sustainability, contributory, efficiency.

JEL numbers: H22, H55.

1. Introducción

Hasta las recomendaciones del Pacto de Toledo de 2020, el sistema de pensiones y prestaciones mantuvo cierto principio de separación de fuentes y transparencia de las cuentas. Desde entonces, dado el mayor volumen de transferencias del Estado, el déficit de la Seguridad Social ha dejado de ser un indicador comparable de su situación financiera.

Así, aunque en 2022 el déficit por operaciones no financieras de la Seguridad Social se situó en el 0,5% del PIB, el déficit contributivo, más fiable al no estar influido por las transferencias del Estado, se aproximó al 2% del PIB. Este resultado es la diferencia de unos ingresos contributivos del 10,6% del PIB (cotizaciones sociales sin cese de actividad, 10,5%, y otros ingresos, 0,1%) y unos gastos contributivos del 12,6% del PIB (pensiones contributivas sin mínimos, 10,9%, incapacidad temporal, 1%, prestaciones relacionadas con el nacimiento y cuidado de menor, 0,3%, y otros gastos, 0,4%). La discrepancia entre ambos déficits se debe fundamentalmente a la transferencia adicional del Estado, 1,4% del PIB, una de las medidas para reforzar los ingresos en la Ley 21/2021.

El Sistema de Seguridad Social también gestiona prestaciones no contributivas que se financian con transferencias del Estado. Estas prestaciones tienen un peso en el PIB del 1,1% e incluye los complementos a mínimo (0,5%), pensiones no contributivas (0,2%), ingreso mínimo vital (0,2%) y otras prestaciones (0,1%). El gasto en pensiones públicas se completa con el de Clases Pasivas (funcionarios anteriores a 2011), con un peso del 1,4% del PIB, financiado con aportaciones del Estado (1,3%) y con la cuota de derechos pasivos pagada por los funcionarios (0,1%).¹

De estas cifras, de cara a hacer un seguimiento de las reformas recientemente aprobadas, destaca la del gasto público en pensiones a efectos del informe de envejecimiento

¹ Una visión más agregada, en términos de contabilidad nacional, la aporta el subsector Fondos de la Seguridad Social (Sistema de Seguridad Social, SEPE y FOGASA), aunque no incluye Clases Pasivas. De acuerdo a la página web del Ministerio de Hacienda, la aportación del Estado vía cotizaciones fue del 0,17% del PIB a cargo de empleadores y 0,45% del PIB mediante cotizaciones imputadas (cálculo de los funcionarios en activo dentro del Régimen), por lo que su déficit sería del 0,78% PIB.

de la Comisión Europea (un total del 13,1% del PIB en 2022, repartido entre contributivas, 10,9%, no contributivas y complementos a mínimo, 0,7%, y clases pasivas, 1,4%).

La reforma de pensiones de 2021 eliminó el Índice de Revalorización de las Pensiones y el Factor de Sostenibilidad, aprobó la revalorización con el IPC promedio, introdujo el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI, que subía las cotizaciones 0,6 puntos hasta 2032), aprobó la financiación con cargo al Estado de un conjunto de prestaciones contributivas y no contributivas, introdujo nuevos coeficientes reductores para la jubilación anticipada, aprobó incentivos a la jubilación demorada y que el Estado financie cualquier déficit presente y futuro de la Seguridad Social. Por su parte, la reforma del Régimen Especial de trabajadores Autónomos en 2022 tiene por objetivo acercar las bases de cotización a las rentas reales de los trabajadores autónomos.

La reforma de 2023 ha introducido un nuevo MEI, que aumenta gradualmente las cotizaciones desde 0,6 puntos en 2023 hasta 1,2 en 2029, sube las bases máximas de cotización, establece una cuota de solidaridad a las rentas del trabajo elevadas, permite temporalmente elegir el periodo de cálculo de la pensión inicial entre los últimos 25 años y los últimos 29 descartando los 24 meses peores, mejora las pensiones mínimas, las lagunas de cotización y el complemento por brecha de género, y plantea una evaluación en 2025: si las proyecciones apuntan a un desequilibrio y no se adoptan medidas compensatorias, el MEI aumentará automáticamente las cotizaciones a partir de 2026.

Tras estos cambios, el aumento previsto de las necesidades adicionales de financiación del sistema de pensiones de 2022 a 2050 por las reformas de 2021 a 2023 varía desde la previsión más optimista del Gobierno (5 décimas del PIB) a la más pesimista de A. de la Fuente (3,1 puntos del PIB), pasando por la estimación intermedia de la AIReF (1,1% del PIB).² Por lo tanto, tras las medidas adoptadas, el sistema es menos autosuficiente que antes y presenta unas mayores necesidades de financiación.

De cara a la evaluación de las medidas que se plantea para 2025, según las previsiones de la AIReF, el gasto público en pensiones subirá desde el 13,1% del PIB en 2022 al 16,2% en 2050, con un valor medio en el periodo 2022-2050 del 15,1%. Por otra parte, la estimación del efecto medio de las medidas de ingreso de la reforma de pensiones en el mismo periodo se cifra en el 1%. Dado que la regla de gasto establece unos límites del 15% del PIB para el gasto y del 1,7% para las medidas de ingresos, la desviación se situaría en el 0,8%, lo que obligaría a activar medidas de control del gasto o nuevos aumentos del tipo de cotización.

En la segunda sección evaluamos la situación del sistema público de pensiones en España y del sistema contributivo de la Seguridad Social al cierre de 2022, para conocer cuál es su situación de partida antes de analizar las proyecciones de gastos e ingresos tras las reformas del sistema de pensiones emprendidas entre 2021 y 2023. En la tercera sección se analizan las diferentes medidas adoptadas en estas reformas, así como las estimaciones disponibles de sus impactos previstos a 2050, tanto en los gastos como los ingresos. Utilizando estas estimaciones, la cuarta sección proyecta las diferentes sendas

² Véase el Cuadro 1 en de la Fuente (2023c) y AIReF (2023).

de ingresos y gastos, así como las necesidades adicionales de financiación del sistema contributivo de la Seguridad Social y de la suma de las pensiones no contributivas y clases pasivas. Estas necesidades de financiación proporcionan una estimación del esfuerzo que previsiblemente tendrá que hacer la sociedad española en el futuro para atender el aumento del gasto en pensiones. Por último, la quinta sección presenta las principales conclusiones de este artículo.

2. Situación del sistema de pensiones y de la Seguridad Social en 2022

Las pensiones son las prestaciones públicas que más recursos absorben, pero no son las únicas: incapacidad temporal, maternidad y paternidad, prestaciones por desempleo, ingreso mínimo vital y otras prestaciones familiares.³ El sistema que contiene todas las prestaciones y sus ingresos se denomina Fondos de la Seguridad Social (criterio de Contabilidad Nacional y protocolo de déficit excesivo en la Unión Europea), y está organizado en tres subsistemas con presupuestos propios: Sistema de Seguridad Social (pensiones, incapacidad temporal, prestación por maternidad, etc.), Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE, responsable de las prestaciones por desempleo y formación) y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA, que abona indemnizaciones a trabajadores en caso de insolvencia de la empresa).

Los Fondos de la Seguridad Social cuentan con dos fuentes principales de financiación: las cotizaciones sociales (por contingencias comunes pagadas por empleadores y empleados, accidentes de trabajo, desempleo, formación y FOGASA) y las transferencias del Estado. Hay varios regímenes de cotizaciones sociales: un régimen general y regímenes especiales (autónomos, trabajadores del mar y minería del carbón.). También se cotiza durante el tiempo que se cobra prestación por desempleo.

Mención aparte merece el Régimen de Clases Pasivas, que constituye un régimen especial que garantiza la protección frente a los riesgos de retiro (donde se incluye la incapacidad), muerte y supervivencia a través de pensiones para determinados colectivos de empleados públicos⁴, que hayan ingresado antes del uno de enero de 2011. Los afiliados cotizan a este régimen, pero no existe cotización a cargo del empleador, que se encarga de pagar la nómina total de las pensiones de sus beneficiarios.

Como muestra el gráfico 1, en 2022, las cotizaciones sociales totales (incluidas las realizadas por el Estado y las imputadas por clases pasivas) supusieron un 13,6% del PIB, de las cuales las cotizaciones sociales de los Fondos de la Seguridad Social alcan-

³ La dependencia no está incluida en la acción protectora de la Seguridad Social. Véase: <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores/12778>

⁴ Funcionarios de carrera de la Administración General del Estado, de la Administración de Justicia, de las Cortes Generales, de otros órganos constitucionales o estatales que lo prevean, y, funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas (que no ingresen en cuerpos propios de estas Administraciones), Militares de carrera, de las Escalas de complemento, de tropa y marinería profesional y los Caballeros Cadetes, Alumnos y Aspirantes de las Escuelas y Academias Militares.

zaron un 12,8% del PIB y, de ellas, las realizadas al Sistema de la Seguridad Social, un 10,6% del PIB.

Por el lado del gasto, las pensiones (contributivas, no contributivas y clases pasivas) alcanzaron en 2022 un 13,1%, las prestaciones por desempleo, un 1,6% y el resto de prestaciones, un 1,7%.

La diferencia en 2022 entre ingresos por cotizaciones totales (13,6% del PIB) y la suma del gasto en pensiones totales (13,1% del PIB), prestaciones y subsidios por desempleo y FOGASA (1,6% del PIB) y otras prestaciones contributivas y no contributivas (1,7% del PIB) fue de -2,9 puntos del PIB (Gráfico 1). A esta necesidad de financiación hay que sumar los gastos corrientes y de personal de la Seguridad Social, SEPE y FOGASA (otras 3 décimas del PIB) y restar los ingresos distintos de las cotizaciones y transferencias (una décima del PIB). Todo ello elevó a 3,1 puntos del PIB los recursos adicionales necesarios para financiar las pensiones, subsidios y prestaciones contributivas y no contributivas, que provinieron de transferencias del Estado y de déficit reconocido de los Fondos de la Seguridad Social (0,5% del PIB).

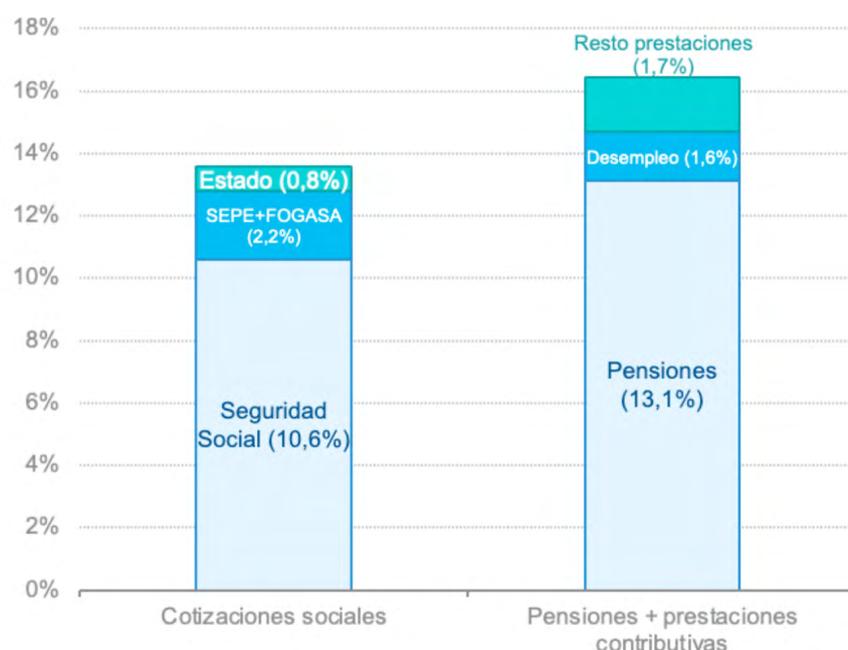


Gráfico 1. Distribución de los ingresos por cotizaciones sociales y del gasto en pensiones (incluidas no contributivas y clases pasivas), desempleo y resto de prestaciones, en 2022.

Fuente: elaboración propia a partir de Seguridad Social e IGAE.

Hasta las recomendaciones del Pacto de Toledo de 2020, el Sistema de la Seguridad Social mantuvo el principio de separación de fuentes de financiación y, por tanto, de coherencia de las cuentas. Bajo este principio, en 2022, los gastos contributivos (con un total del 12,6% del PIB en 2022, repartido en pensiones contributivas, 10,9%, y otros gastos contributivos, 1,7%) se deberían financiar con cotizaciones sociales a la Seguridad Social de empresas y sus afiliados (10,5% del PIB en 2022) y otros ingresos contributivos (0,1% del PIB), resultando un déficit contributivo del 2% del PIB. Las prestaciones

universales y no contributivas (1,1% del PIB en 2022) se pagan con impuestos a través de transferencias del Estado.

La reforma de las pensiones de 2021 confirmó la enmienda al principio de separación de fuentes al financiar un conjunto de gastos, los llamados gastos impropios, mediante transferencias del Estado, sin una metodología que permita objetivar su contenido. Por otro lado, permite utilizar cotizaciones sociales por desempleo del SEPE para el pago de pensiones por parte de la Seguridad Social.

Todos estos cambios de perímetro dificultan el diagnóstico de los ingresos, gastos y déficit de la Seguridad Social, que, a modo de resumen, en 2022 tuvo un desfase reconocido entre ingresos y gastos por operaciones no financieras del 0,5% del PIB, a pesar de recibir unas transferencias del Estado equivalentes al 2,8% del PIB.

También dificulta el análisis de las proyecciones, porque oficialmente ni la AIREF ni la Comisión Europea proporcionan estimaciones que nos permitan obtener un déficit del sistema de pensiones contributivas sin realizar hipótesis adicionales. Por un lado, la AIREF y la Comisión Europea proyectan gasto en pensiones totales, que se pagan con una parte de las cotizaciones sociales, transferencias del Estado y presupuesto de Hacienda. Por otro lado, proyectan cotizaciones sociales, con las que se deberían pagar pensiones y prestaciones contributivas, incluidas desempleo.

Ante estas dificultades, en este artículo se propone como medida de las necesidades adicionales de financiación del sistema de pensiones la suma del déficit contributivo de la Seguridad Social (2,0% del PIB al cierre de 2022), el gasto de clases pasivas (1,3%, neto de cotizaciones de afiliados a este régimen) y las pensiones no contributivas y complemento a mínimos (0,7%), todo ello equivalente al 4,1% del PIB.⁵

El sistema contributivo de la Seguridad Social empezó a incurrir en un déficit creciente desde el año 2012, como puede observarse en Gráfico 2. Este déficit tuvo al principio razones cíclicas, pero, en realidad, su crecimiento se debe a factores estructurales. En 2019, antes de la pandemia y con una tasa de desempleo por debajo de su promedio de las últimas décadas, el déficit contributivo ya era del 1,6% del PIB. Los factores estructurales son consecuencia del aumento de la esperanza de vida, de la jubilación de la generación del *baby boom* en los próximos años, y de que las nuevas pensiones entran en el sistema con un desequilibrio actuarial, como han señalado Domínguez et al. (2011), Moraga y Ramos (2020) y el Instituto de Actuarios Españoles (2020). Por ejemplo, según los cálculos de Domínguez et al. (2011), antes de la reforma de 2011, el desequilibrio del sistema suponía que por cada euro de cotización se adquirirían derechos de pensiones por 1,44 euros, ambas cantidades en valor presente. Los cálculos del Instituto de Actuarios elevan este desequilibrio al 60% de media. Por su parte, Moraga y Ramos (2020) calculan que, utilizando la Muestra Continua de Vidas Laborales de 2017, las nuevas pensiones recibirían 1,74 euros de prestación por cada euro de cotización, situando los percentiles 25 y 75 de la distribución en 1,25 y 2,03 euros, respectivamente.

⁵ Devesa et al. (2022) ofrecen una explicación detallada del cálculo del saldo contributivo del Sistema de Seguridad Social.

Durante años este déficit actuarial no fue un problema para el sistema contributivo porque el bono demográfico era favorable, es decir, el número de nuevos cotizantes que entraban al mercado laboral era superior que el de jubilados que lo abandonaban, sobre todo en la década previa a la Gran Recesión, gracias al significativo aumento de la inmigración. La situación era similar a un esquema de Ponzi o juego piramidal, que no puede mantenerse indefinidamente.

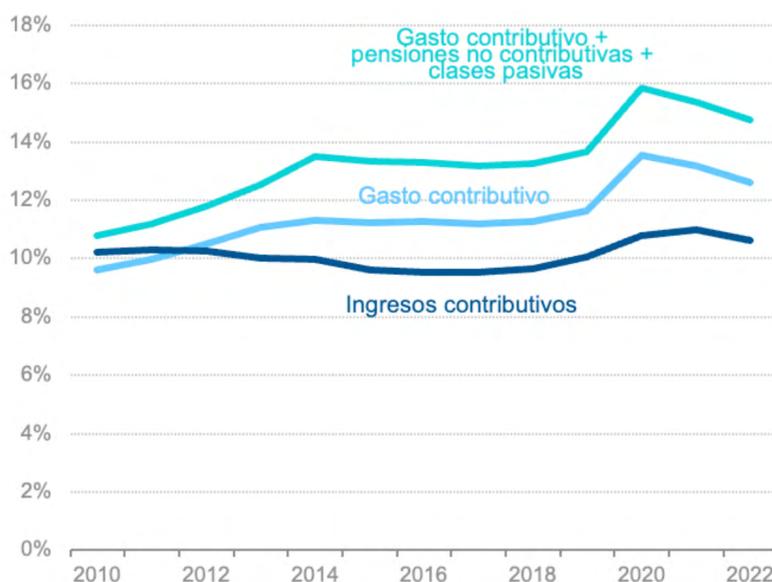


Gráfico 2. **Ingresos y gastos contributivos de la Seguridad Social, y pensiones no contributivas y clases pasivas.**
Fuente: elaboración propia a partir de Seguridad Social, IGAE y AIReF.

3. Las medidas adoptadas en las reformas de 2021 a 2023

La reforma del 2021 (Ley 21/2021) eliminó el Índice de Revalorización de las Pensiones y el Factor de Sostenibilidad de la Ley 23/2013,⁶ aprobó la revalorización de las pensiones con el IPC, introdujo el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), que subía las cotizaciones 0,6 puntos hasta 2032 (2 décimas del PIB) y su evaluación a partir de ese año, aprobó la financiación con cargo al Estado de un conjunto de prestaciones contributivas y no contributivas, introdujo nuevos coeficientes reductores para la jubilación anticipada e incentivos a la jubilación demorada (aumento del porcentaje a aplicar sobre la base reguladora de 4 puntos por año de retraso de la jubilación o posibilidad de sustituirlo por un pago único), y aprobó que el Estado financie cualquier déficit presente y futuro de la Seguridad Social.

⁶ La Reforma de 2011 aprobó un Factor de Sostenibilidad para 2027 en función de la esperanza de vida, que la Ley 23/2013 adelantó a 2019, aunque no llegó a aplicarse. Con dicha reforma, la pensión inicial a la edad ordinaria de jubilación era automáticamente modulada por la variación de la esperanza de vida, aunque su efecto podía evitarse retrasando la jubilación.

En 2022 se realizó la reforma del Régimen Especial de trabajadores Autónomos, que se desplegará gradualmente hasta 2032, con revisiones cada tres años, con el objetivo de acercar las bases de cotización a las rentas reales de los trabajadores autónomos.

Por último, la reforma de 2023 (Real Decreto-ley 2/2023) ha modificado el MEI de 2021, introduciendo un nuevo mecanismo que aumenta gradualmente las cotizaciones desde 0,6 puntos en 2023 hasta 1,2 en 2029; introduce una subida gradual de las bases máximas de cotización a la Seguridad Social entre 2024 y 2050 de acuerdo a la inflación más 1,2 puntos porcentuales, junto con una subida real de las pensiones máximas de sólo 0,115 puntos porcentuales entre 2025 y 2050; establece una cuota de solidaridad a las rentas del trabajo que superen la base máxima de cotización, con coeficientes diferentes según tres tramos de exceso de la base máxima y que se aplicará gradualmente en el tiempo empezando con valores entre 0,92% y 1,17% en 2025 y terminando entre 5,5% y 7% en 2045; posibilita la elección del periodo de cálculo de la base reguladora entre los últimos 25 años y los últimos 29 eliminando los 24 meses peores, a lo largo de un periodo transitorio entre 2026 y 2037 (esta doble opción irá desapareciendo entre 2041 y 2044, quedando únicamente la segunda); aumenta gradualmente las pensiones mínimas y las no contributivas (la mínima de jubilación con cónyuge a cargo debe situarse en el 60% de la renta mediana de un hogar con dos adultos en 2027); y mejora el tratamiento de las lagunas de cotización y el complemento de brecha de género. Esta reforma también propone la evaluación en 2025 de las reformas realizadas. Si las proyecciones apuntan a un desequilibrio y no se adoptan medidas compensatorias de ingresos o gastos, automáticamente el MEI aumentará, si no se llega a otro acuerdo, las cotizaciones a partir de 2026 para corregir gradualmente cada año la quinta parte del desequilibrio existente.

4. Proyecciones de ingresos y gastos tras las reformas

El Cuadro 1 resume la variación proyectada del gasto, ingresos y déficit a 2050 en puntos del PIB como consecuencia de las reformas de 2021 a 2023. Las estimaciones más optimistas son las realizadas por el Gobierno, con un incremento del gasto de 2,3 puntos del PIB y de los ingresos de 1,8 puntos, de manera que el déficit aumentaría sólo 5 décimas de 2023 a 2050. Debe tenerse en cuenta que su escenario macroeconómico es optimista, con un promedio del crecimiento potencial del PIB de 2022 a 2050 del 1,6%, partiendo del 1,2% en 2022 y convergiendo al 2,0% en 2050.⁷ La disminución esperada del crecimiento de la población ocupada (0,3% anual de media hasta 2050), se ve más que compensada por el crecimiento de la productividad (1,3% de media), también con un perfil creciente.

El ahorro estimado por el Gobierno por los incentivos al retraso de la jubilación (1,6 puntos del PIB) parece excesivo y no se han presentado cálculos que lo justifiquen. El retraso de un año de todos los jubilados de 2022 de ese año a 2050 proporcionaría un

⁷ Véase el Cuadro 4.1 de la Actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026, Gobierno de España (2023).

ahorro de 0,5 puntos del PIB, a lo que hay que quitar el coste del incentivo (aumento del 4% de la pensión). Para llegar a 1,6 puntos se necesitaría que el mismo número de jubilados de 2022 retrasara tres años su jubilación y no tener en cuenta el coste del incentivo a la jubilación demorada. Respecto a la reforma del régimen de autónomos, parece no tener en cuenta que si se recauda más dará derecho a prestaciones (no sólo de jubilación) más elevadas, aumentando el gasto, salvo que la reforma no tenga efectos neutrales sobre los autónomos, como se anunció en un principio.

Por su parte, la AIREF (2023) proyecta que las reformas introducidas en los dos últimos años aportarán un total de 1,3 puntos de PIB adicionales de ingresos, mientras que los gastos aumentarán 2,4 puntos del PIB.⁸ Por consiguiente, estima que el saldo neto de las reformas es un incremento del déficit a 2050 de 1,1 puntos del PIB.

De la Fuente (2023a, 2023b y 2023c) presenta las proyecciones más pesimistas. Las principales diferencias con el Gobierno radican en el menor ahorro estimado por los incentivos a la jubilación demorada netos del coste de los incentivos (0,1 puntos de PIB frente a los 1,6 del Gobierno) y los menores ingresos netos por cotizaciones de autónomos (1 décima del PIB frente a 7 del Gobierno). Con estos cálculos, el incremento del déficit proyectado de 2023 a 2050 es de 3,1 puntos del PIB.

Estos incrementos de las necesidades de financiación del sistema de pensiones a 2050 tras las reformas de 2021 a 2022 se suman a las ya existentes en 2022 y al aumento que se producirá en 2023 por la revalorización de las pensiones, con el IPC de 2022, del 8,5%.

	Gobierno	AIREF	de la Fuente	BdE
Variación del gasto	2.3	2.4	4.8	
Revalorización con inflación	2.8	2.7	2.7	2.7
Eliminación Factor de Sostenibilidad	0.8	0.8	0.8	0.8
Incentivos a jubilación demorada	-1.6	-0.8	-0.4	0.0
Coste por incentivos a la jubilación demorada			0.5	
Aumento pensiones RETA			0.7	
Años para computo pensión inicial	0.2	0.0	0.2	-
Crecimiento pensión máxima	0.1	-0.4	0.1	0.0
Aumento mínimas, lagunas, brecha de género	0.1		0.3	-
Variación ingresos	1.8	1.3	1.7	1.4
Mecanismo Equidad Intergeneracional	0.5	0.4	0.4	0.5
Reforma autónomos	0.7	0.5	0.8	0.5
Aumento bases máximas	0.5	0.4	0.4	0.3
Tasa de Solidaridad	0.1	0.1	0.1	0.1
Variación del déficit	0.5	1.1	3.1	

Cuadro 1. **Variación proyectada del gasto, ingresos y déficit del sistema de pensiones a 2050 en puntos del PIB por las reformas de 2021 a 2023.**

Fuente: elaboración propia a partir de Seguridad Social, IGAE, de la Fuente (2023c), Gobierno de España (2023), AIREF (2023), y Gavilán (2023).

⁸ Devesa y Meneu (2023) llegan a resultados similares para la mayor parte de las medidas de ingresos (no evalúan los efectos de la reforma de autónomos) y estiman que al final del periodo transitorio podrían aumentar 0,41 pp por el MEI, 0,42 pp por el destope y 0,12 pp por la cotización de solidaridad.

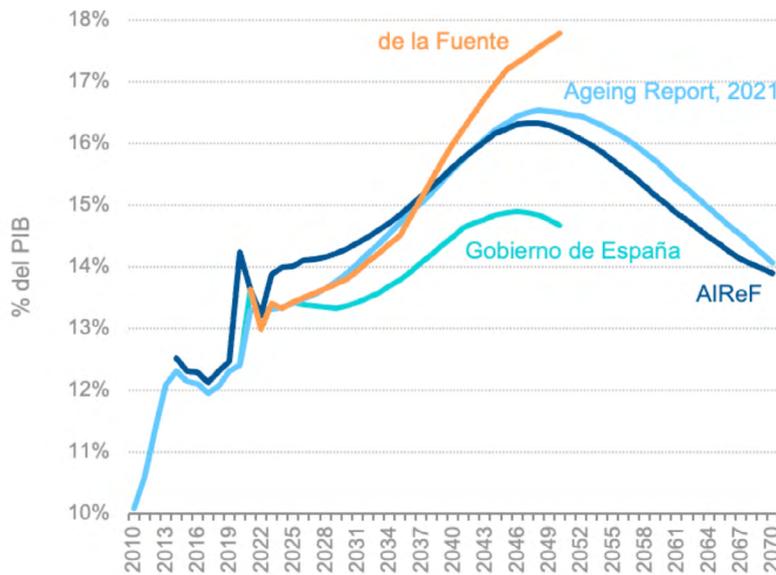


Gráfico 3. Proyección del gasto total en pensiones (incluidas no contributivas y clases pasivas).

Fuente: elaboración propia a partir de Seguridad Social, IGAE, de la Fuente (2023c), Gobierno de España (2023), AIReF (2023), y Comisión Europea (2021).

Gráfico 4. Proyección del gasto contributivo más pensiones no contributivas y clases pasivas y de las cotizaciones a la Seguridad Social, 2010-2050.

Fuente: elaboración propia a partir de Seguridad Social, IGAE, de la Fuente (2023c), Gobierno de España (2023), y AIReF (2023).

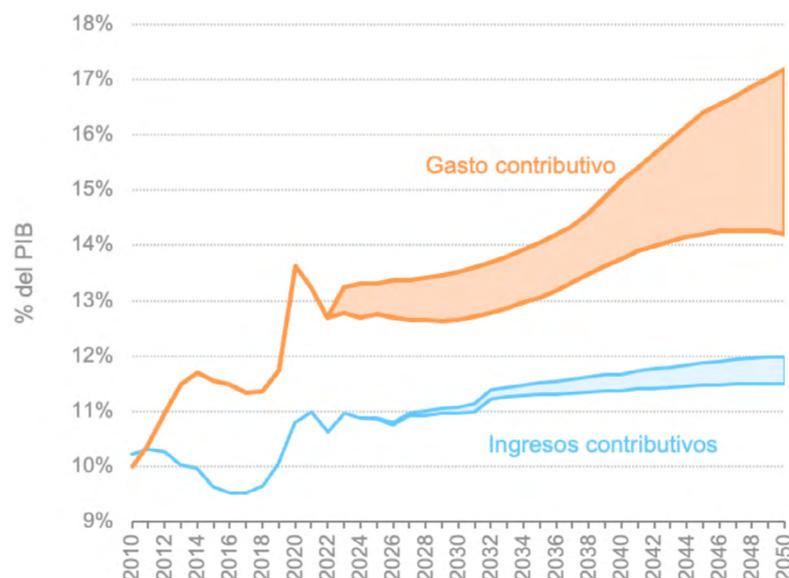
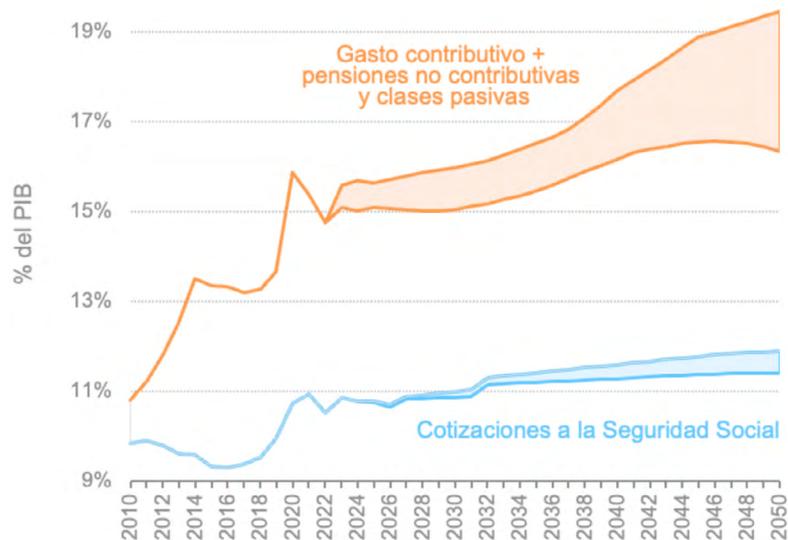


Gráfico 5. Proyección del gasto contributivo y de las cotizaciones a la Seguridad Social, 2010-2050.

Fuente: elaboración propia a partir de Seguridad Social, IGAE, de la Fuente (2023c), Gobierno de España (2023), y AIReF (2023).

En el Gráfico 3 se proyecta el gasto total en pensiones (contributivas, no contributivas y clases pasivas) utilizando las hipótesis de la AIREF, con las medidas adoptadas entre 2021 y 2023. También incluyen las proyecciones de la Comisión Europea (2021), una vez eliminado el Índice de Revalorización de las Pensiones y el Factor de Sostenibilidad, las de la actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026 (Gobierno de España, 2023) y las de la Fuente (2023c). La más optimista es la del Gobierno de España, con un gasto máximo del 14,9% del PIB en 2026. Por el contrario, de la Fuente proyecta un gasto máximo del 17,7% en 2050. Las proyecciones de la AIREF se quedan a medio camino, aunque hasta 2036 su proyección de gasto es la mayor de todas.

En el Gráfico 4 se proyectan los ingresos contributivos de la Seguridad Social, y la suma de los gastos contributivos, más pensiones no contributivas y clases pasivas. El escenario central de ingresos se construye a partir del escenario de cotizaciones sociales totales de la AIREF. En primer lugar, se detraen los efectos sobre las cotizaciones totales de las reformas aprobadas (hasta un 1,3% del PIB en 2050). En segundo lugar, se multiplican las cotizaciones sociales totales por la relación observada entre ingresos contributivos y cotizaciones sociales en 2022 (0,775, muy similar al observado en promedio desde 2010). En tercer lugar, se suman los efectos de las reformas sobre las cotizaciones sociales estimadas por la AIREF. Sobre este escenario central se suman los ingresos adicionales proyectados por el Gobierno y se detraen los menores ingresos proyectados por de la Fuente (2023c). El resultado es una horquilla de ingresos contributivos de la Seguridad Social en 2050 entre el 11,4% y el 11,9% del PIB, que son las cinco décimas de diferencia en las proyecciones de ingresos del Cuadro 1.

Por lo que respecta a los gastos contributivos más la suma de las pensiones no contributivas y clases pasivas, a las proyecciones del gasto en pensiones del Gráfico 3 se suman el porcentaje del PIB que representan la diferencia entre gastos contributivos y pensiones contributivas de 2022, que se supone que se mantiene invariable a lo largo del periodo de proyección en el 1,67% del PIB. Este supuesto representa probablemente una cota inferior al resto de gastos contributivos sobre PIB en el horizonte de proyección, puesto que muestran una tendencia creciente desde el 0,7% de 2010, que se supone que no continuará de 2022 en adelante. Dado el envejecimiento de la población activa, resulta probable que la incapacidad temporal siga en aumento en las próximas décadas, tal y como ya ha ocurrido en la última. Como se observa en el Gráfico 4, la proyección de gasto contributivo más pensiones no contributivas y clases pasivas oscila entre el 16,6% del Gobierno en 2046 y el 19,5% de la Fuente en 2050 (utilizando como escenario base el del *Ageing Report 2021*).

En el escenario más optimista del Gobierno, la diferencia entre ingresos por cotizaciones y gasto en pensiones aumenta del 4,1% del PIB en 2022 al 4,8% en 2046. En el otro extremo, con las proyecciones de mayor gasto y menores ingresos estimadas por de la Fuente (2023c), esta diferencia aumentaría del 4,1% del PIB en 2022 al 7,7% en 2050.

Puesto que la AIReF proporciona también proyecciones del gasto en pensiones contributivas, se puede proyectar el gasto contributivo de la Seguridad Social dados los distintos escenarios de gasto total en pensiones.⁹ De la misma manera, a partir de las proyecciones de cotizaciones sociales se pueden obtener las proyecciones de ingresos contributivos a la Seguridad Social. El resultado se ha representado en el Gráfico 5. En el escenario más optimista del Gobierno (mayores ingresos y menor gasto), el déficit contributivo iría disminuyendo del 2,0% del PIB en 2022 al 1,3% en 2032 para luego aumentar hasta el 2,3% en 2046. En el escenario más pesimista (con los ingresos de la AIReF y el gasto de de la Fuente (2023c), el déficit contributivo aumentaría desde el 2,0% del PIB en 2022 al 5,6% de 2050.

Un aspecto relevante es que estas proyecciones no tienen en cuenta los efectos negativos sobre el empleo y el PIB de aumentar las cotizaciones sociales. Según las estimaciones de Boscá, Doménech y Ferri (2023), el aumento de cotizaciones con la finalidad de recaudar ex-post un punto de PIB reduce en 6 décimas el PIB a largo plazo y en un 1% el empleo equivalente a tiempo completo. Esto ocurre porque, salvo en el caso del RETA, los aumentos previstos de cotizaciones a la Seguridad Social no darán derecho a un aumento proporcional de la pensión futura. Por lo tanto, las reformas realizadas reducirán la contributividad del sistema, y los aumentos de las cotizaciones dejan de ser consideradas como un incremento del salario diferido y pasan a ser un impuesto al trabajo, que aumenta los costes salariales en detrimento del empleo y de la actividad económica. Como señala Disney (2004), los sistemas públicos de pensiones contienen tanto un componente actuarial como uno redistributivo. El primero está próximo a un sistema de ahorro, mientras que el segundo es un impuesto sobre el empleo.

Siguiendo a Boscá, Doménech y Ferri (2023), en el Gráfico 6 se ha representado la relación entre el tipo implícito de cotizaciones sociales y la tasa de empleo en 2019 para los 27 países de UE. Este tipo implícito se define como el cociente del total de la recaudación por las cotizaciones obligatorias a empresas y trabajadores sobre la remuneración de los asalariados, y está corregido de las aportaciones a los sistemas nacionales de salud.¹⁰

⁹ En particular, la proyección de máximo gasto contributivo multiplica el gasto en pensiones contributivas por la ratio de gasto total en pensiones de de la Fuente (2023c) sobre el de la AIReF. A la cantidad resultante se suma la diferencia entre gastos contributivos y pensiones contributivas de 2022, que se supone que se mantiene invariable a lo largo del periodo de proyección en el 1,67% del PIB. Para obtener la proyección de mínimo gasto contributivo se procede igual, pero utilizando la proyección de gasto total en pensiones del Gobierno de España (2023). Por su parte, los ingresos contributivos se calculan sumando a los escenarios de cotizaciones sociales a la Seguridad Social, la diferencia entre ingresos contributivos y cotizaciones sociales de 2022, que se supone que se mantiene invariable a lo largo del periodo de proyección en el 0,1% del PIB, aunque dependerá de la cuantía que alcancen los intereses del Fondo de Reserva por las aportaciones del MEI.

¹⁰ Por el principio de separación de fuentes aplicado en España, para homogeneizar la comparación internacional, de las cotizaciones se han excluido las contribuciones a sistemas de sanidad cuando la información disponible lo permite. En el caso de Polonia, Eslovaquia, Francia y Alemania los datos proporcionados por la Comisión Europea no posibilitan esta corrección, por lo que se ha realizado mediante la regresión de las tasas de desempleo sobre el tipo implícito de las cotizaciones sociales y una variable artificial que toma el valor 1 para estos cuatro países y 0 para el resto. El tipo implícito de las cotizaciones sociales de estos cuatro países en el Gráfico 6 está corregido por el coeficiente estimado de esta variable artificial.

El coeficiente que determina la pendiente de la recta de regresión estimada es estadísticamente significativo (al 99,97%) e implica que cada punto de aumento de las cotizaciones sociales está asociado a una disminución de 0,51 puntos porcentuales de la tasa de empleo. España era el cuarto país tanto con mayores cotizaciones sociales como con menor tasa de empleo.

Además de partir de un nivel elevado, las reformas realizadas apuestan por aumentar todavía más las cotizaciones sociales, por lo que la comparación relativa de España respecto a otros países europeos será todavía más desfavorable. Si la cláusula de salvaguarda del Mecanismo de Equidad Intergeneracional se activara en los próximos años, el aumento de cotizaciones sociales sería aún mayor.

Adicionalmente, los aumentos de las cotizaciones sociales aprobados alteran significativamente la equidad intra e intergeneracional. Por lo que respecta a la intrageneracional, la AIREF ha estimado cómo quedaría la imposición total sobre las rentas del trabajo después de las reformas de pensiones. La simulación aparece representada en el Gráfico 7 y muestra claramente, tal y como han señalado Anghel, Puente y Ramos (2023), que se aumentan los tipos efectivos de cotización, entre 8 y 10 puntos, para los salarios altos (por el incremento de la base de máxima de cotización y la tasa de solidaridad), a partir de los 60 mil euros, con significativos efectos redistributivos entre los trabajadores actuales.

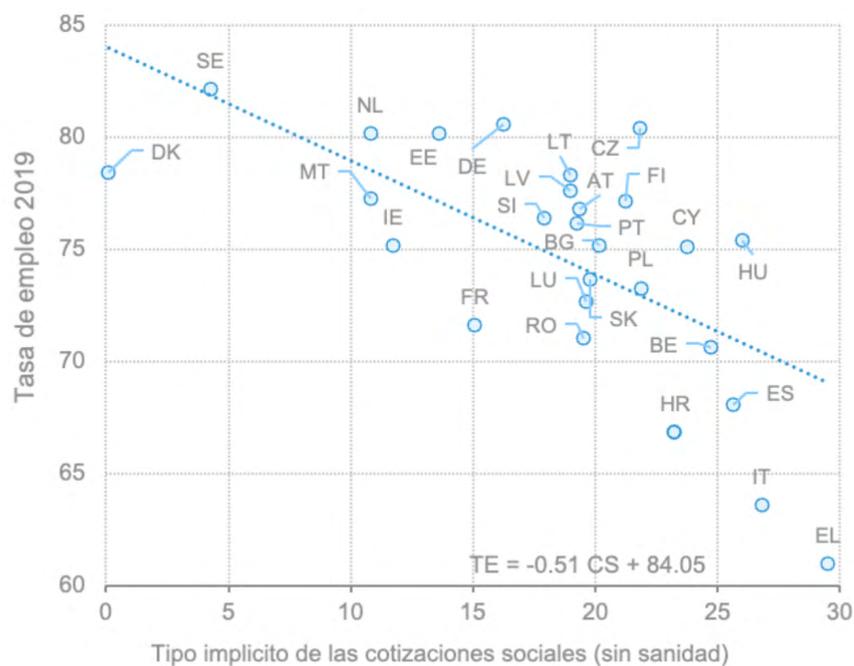


Gráfico 6. Relación entre las tasas de empleo y el tipo efectivo en las cotizaciones sociales.

Fuente: elaboración propia a partir de Boscá, Doménech y Ferri (2023).

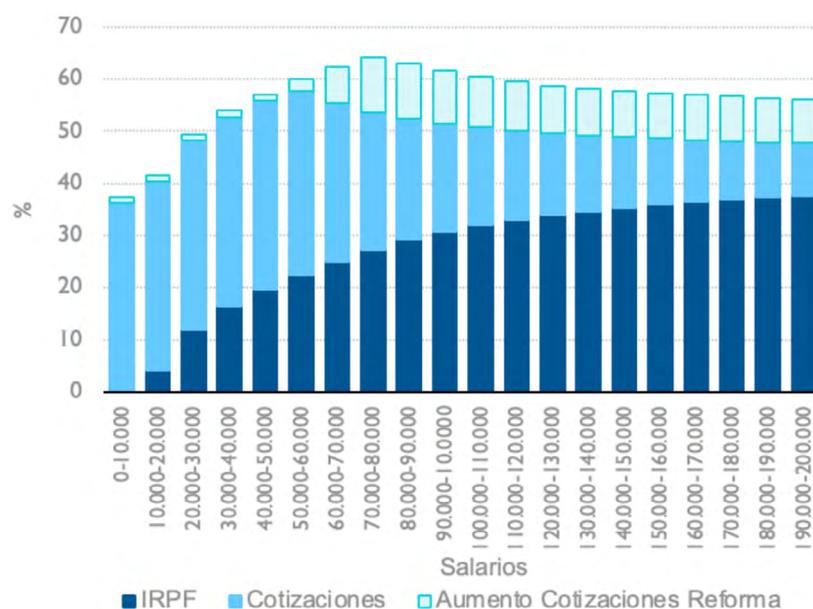


Gráfico 7. **Imposición total sobre las rentas del trabajo después de las reformas de pensiones.**
Fuente: elaboración propia a partir de AIReF.

En cuanto a la redistribución intergeneracional, las reformas aumentarán el flujo de renta de las generaciones más jóvenes en activo, hacia las generaciones mayores jubiladas. Este resultado se debe a que aumenta el gasto en pensiones, que se financiará con mayores cotizaciones sociales y más impuestos generales. Devesa y Doménech (2023) analizan la redistribución intergeneracional del sistema público de pensiones desde distintas perspectivas, mostrando que en España está entre las más elevadas de la UE.

Una manera de representar gráficamente esta redistribución intergeneracional es la que se muestra en el Gráfico 8, utilizando datos del *Ageing Report* de la Comisión Europea (2021). La redistribución entre generaciones en un sistema de reparto depende básicamente de la tasa de prestación (es decir, la pensión media de los jubilados sobre el salario medio de los cotizantes) y de la tasa de dependencia (es decir, cuántas personas forman parte de la población potencialmente jubilada sobre la población en edad de trabajar)¹¹. En el eje horizontal del Gráfico 8 se muestra que la tasa de prestación en 2019 es la tercera más elevada de la UE. En el eje vertical se muestra el aumento estimado del gasto en pensiones de 2019 a 2050 (en puntos porcentuales del PIB), como consecuencia del incremento previsto de la tasa de dependencia, de haberse mantenido las características del sistema en 2019. España sería después de Italia el país con mayor aumento del gasto en pensiones, como consecuencia del envejecimiento de su población.

Sin embargo, como hemos visto anteriormente, las reformas de 2021 a 2023 aumentarán el gasto en pensiones en las próximas décadas respecto al sistema vigente en

¹¹ La redistribución entre generaciones también depende de la tasa de cobertura (cuántas personas reciben pensión sobre la población de mayor edad), de la tasa de empleo de la población en edad de trabajar y de otros recursos dedicados a financiar pensiones, como impuestos.

2019, por lo que la redistribución intergeneracional no sólo será más elevada que la de la mayoría de países de la UE, sino que además aumentará respecto a la prevista antes de estas reformas.

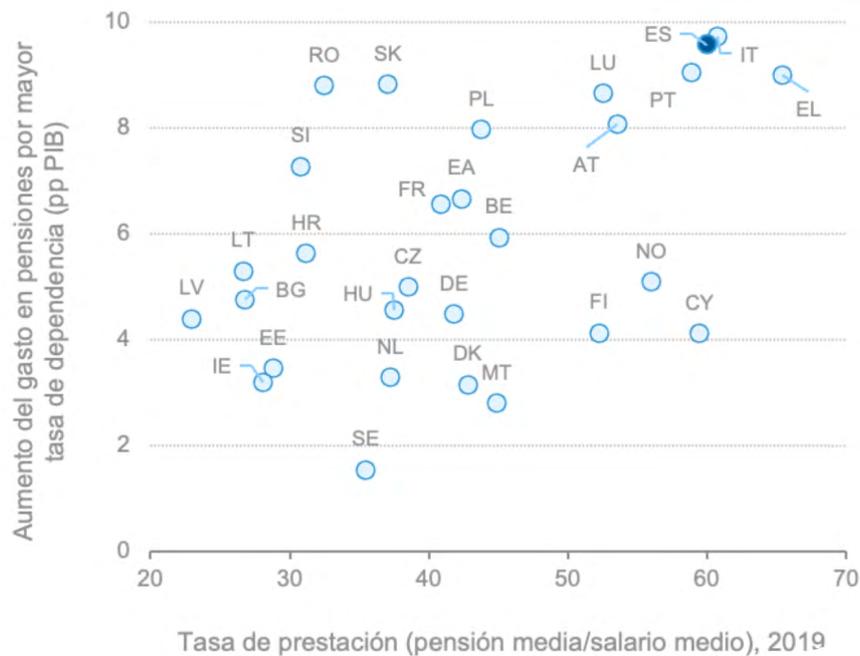


Gráfico 8. Tasa de prestación en 2019 y aumento del gasto en pensiones (pp del PIB) debido al incremento de la tasa de dependencia hasta 2050.

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea (2021).

5. Conclusiones

En este artículo hemos analizado las diferentes medidas adoptadas en estas reformas, así como las estimaciones disponibles de sus impactos previstos a 2050, tanto en los gastos como los ingresos. A partir de la situación de partida del sistema público de pensiones en España y del sistema contributivo de la Seguridad Social al cierre de 2022, con un déficit del 2% del PIB, con estas estimaciones disponibles se proyectan las diferentes sendas de ingresos y gastos del sistema contributivo de la Seguridad Social y de las pensiones totales, incluidas las no contributivas y clases pasivas. Nuestros resultados apuntan a que el déficit contributivo de la Seguridad Social oscilará entre un promedio desde 2023 hasta 2050 del 1,8% del PIB en el escenario más optimista y del 3,4% en otro en el que, por un lado, los incentivos a la jubilación demorada no dan lugar a la reducción del gasto en pensiones previsto por el Gobierno y, por otro lado, la reforma del régimen especial de autónomos tiene unos efectos neutrales sobre el déficit. A estas estimaciones del déficit contributivo hay que añadir las necesidades de financiación del gasto en pensiones no contributivas y clases pasivas, que aproximadamente supondrán un 1,7% del PIB en promedio hasta 2050.

Tras las medidas adoptadas, el sistema será más generoso, pero menos contributivo y autosuficiente, presenta un mayor déficit estructural, elimina ajustes vinculados al aumento de la esperanza de vida, da lugar a una mayor redistribución intra e intergeneracionalmente, y aumenta los costes laborales, lo que supone un lastre sobre el empleo, el crecimiento económico y la convergencia con las sociedades europeas más avanzadas.

Al reducir su autosuficiencia, el sistema depende en mayor medida de las transferencias del Estado. Este último aspecto no es menor, puesto que reduce la transparencia sobre el verdadero coste de financiación del sistema de pensiones y termina trasladando a la sociedad una imagen distorsionada de su coste de oportunidad y del menor margen para otras políticas públicas. De mantener estas reformas sin cambios, lo que parece poco probable dado el riesgo elevado de que aumente el déficit del sistema, cuando menos sería deseable que se realizara un doble ejercicio de transparencia. En primer lugar, evaluar en tiempo real los ingresos y gastos contributivos, junto con el gasto de las pensiones no contributivas y clases pasivas, para dar a conocer las necesidades de financiación que la sociedad debe afrontar mediante impuestos. Esto ayuda a presentar a la sociedad un análisis equilibrado de los costes, riesgos y beneficios de las reformas. En segundo lugar, informar a los pensionistas del déficit actuarial de su pensión, para poner en valor el esfuerzo que realiza la sociedad para financiar unas pensiones por encima de las contribuciones realizadas, y la redistribución que realiza el sistema. Estos dos avances mejoran la pedagogía y educación sobre el sistema de pensiones, y facilita que la sociedad comprenda la necesidad de introducir futuros cambios paramétricos, necesarios para lograr que sea más autosuficiente, eficiente y equitativo.

Referencias bibliográficas

- AIReF (2023): *Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones Públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía*. <http://t.ly/8SSPZ>
- Anghel, B., S. Puente y R. Ramos (2023): “Un análisis de la incidencia del incremento de las cotizaciones sociales aprobado en 2023.” Banco de España. *Boletín Económico 2023/T2* Artículo 07.
- BOE (2021): «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/boe/dias/2021/12/29/pdfs/BOE-A-2021-21652.pdf>.
- BOE (2023): «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». <http://bit.ly/3TqMl5g>
- Boscá, J.E., R. Doménech y J. Ferri (2023): “Efectos sobre el empleo y el PIB del aumento de las cotizaciones sociales,” en Instituto de Estudios Económicos, *La subida*

- de las cotizaciones sociales. Análisis y consecuencias en la economía española*, 57-68. <http://t.ly/zqG6U>
- Comisión Europea (2021): “Ageing Report 2021 Country fiche Spain.” <http://bit.ly/42pxmeN>
- De la Fuente, A. (2023a): “Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: i) Las medidas del Real Decreto-ley 2/2023.” *Estudios sobre la Economía Española*, 2023-09. FEDEA, <https://bit.ly/40stoRX>
- De la Fuente, A. (2023b): “Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: ii) Incentivos a la demora de la jubilación y nuevo sistema de cotización de los trabajadores autónomos.” *Estudios sobre la Economía Española* no. 2023-11. FEDEA. <https://bit.ly/3mZJHI6>
- De la Fuente, A. (2023c): “Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: iii) impacto total y la cláusula de salvaguarda del MEI.” *Estudios sobre la Economía Española* 2023/13. FEDEA. <http://t.ly/cNup>
- Devesa, E. y R. Doménech (2023): “Demografía y pensiones: Análisis de los efectos redistributivos,” *Cuadernos Económicos de ICE*, 105, 2023/I, 197-219. <http://t.ly/SaJ2>
- Devesa, E. y R. Meneu (2023): “Una valoración financiero-actuarial de la reforma de las pensiones 2021-2023 ” en Instituto de Estudios Económicos, *La subida de las cotizaciones sociales. Análisis y consecuencias en la economía española*, 69-78. <http://t.ly/zqG6U>
- Disney, R. (2004): “Are contributions to public pension programmes a tax on employment?” *Economic Policy*, 19(39), 268-311. <https://bit.ly/3lsgtRe>
- Domínguez, I., E. Devesa, M. Devesa, B. Encinas, R. Meneu y A. Nagore (2011): “¿Necesitan los futuros jubilados complementar su pensión? Análisis de las reformas necesarias y sus efectos sobre la decisión de los ciudadanos”. Fundación Edad & Vida. <https://goo.gl/4Ml5cf>
- Gavilán, A. (2023): “El Sistema Público de Pensiones y los Principales Retos del Envejecimiento Poblacional.” XI Fórum Previsión Colectiva BBVA.
- Gobierno de España (2023): *Actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026*.
- IGAE (2023): “Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras del subsector Administración Central.” <http://t.ly/MFLE>
- Instituto de Actuarios Españoles (2020): “Factor de Equidad Actuarial del Sistema Contributivo de Pensiones de Jubilación Español.” <http://bit.ly/3WThKPz>.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2023): “Real Decreto-ley 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. Memoria abreviada del análisis de impacto normativo.”
- Moraga, M., y R. Ramos (2020): “Una estimación del rendimiento financiero del Sistema de Pensiones.” *Boletín Económico*, Artículos Analíticos, 3/2020. Banco de España. bit.ly/35mKY0y