

Informe sobre Envejecimiento 2024 y reforma de pensiones: todo lo que necesitas saber (y un poquito más)

La reciente publicación del *Informe sobre Envejecimiento 2024 (Ageing Report 2024)* de la Comisión Europea es un hito relevante para la evaluación que está prevista en 2025 de la reforma de pensiones 2021-2023 y que determinará si es necesario tomar medidas adicionales para asegurar la sostenibilidad del sistema.

Recordemos las reglas del juego: el Gobierno se comprometió con la Comisión Europea en el marco del Plan de Recuperación a que el gasto promedio en pensiones en 2022-2050 no superaría el 13,3% del PIB más la aportación promedio de las medidas que tomó para aumentar los ingresos en las reformas de 2021-2023.¹

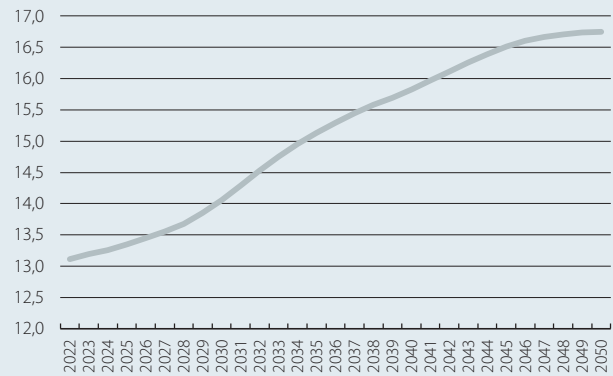
Esta regla parece compleja, pero en realidad es muy intuitiva: el 13,3% es un registro muy similar al gasto en pensiones en porcentaje del PIB de 2022. A partir de ahí, la regla dice: si quieres aumentar el gasto respecto a los niveles actuales en porcentaje del PIB, lo tienes que compensar con medidas de ingresos de una cuantía similar para que el déficit del sistema de pensiones no aumente.

La regla de gasto de las pensiones contempla que la AIReF dé una estimación definitiva en 2025 de la aportación prevista de estas medidas de ingresos y que, tomando en consideración la estimación de gasto que haya hecho el último informe sobre envejecimiento (el actual, pues el próximo no saldrá hasta 2027), dictamine si son necesarios ajustes para cumplir el compromiso del Gobierno. Así que, a falta de conocer la estimación de AIReF, dicho informe ya ofrece la estimación de gasto en pensiones que se utilizará: en concreto, un 15,1% del PIB² en el promedio 2022-2050.

Se trata de un gasto promedio mayor del que tendríamos en un escenario sin las reformas del sistema de pensiones de 2021-2023 (véase el segundo gráfico), por el aumento del gasto que supone la indexación de pensiones con la inflación y la eliminación del factor de sostenibilidad.³ Sin embargo, estas reformas no son el principal factor del aumento de gasto en pensiones en porcentaje del PIB. En realidad, será la demografía adversa, especialmente has-

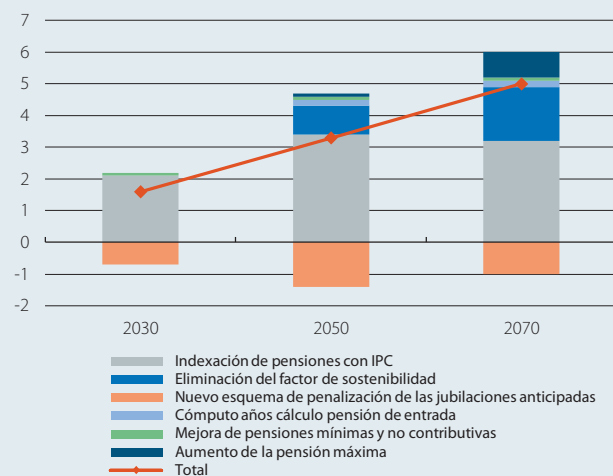
1. Aumento del tipo de cotización en 1,2 puntos en 2029 empezando por 0,6 en 2023 (el llamado mecanismo de equidad intergeneracional), aumento de las bases de cotización, contribución de «solidaridad» para rentas altas y nuevo régimen de cotización para autónomos.
 2. Habrá que ver si se toma el 15,1% o se actualiza ligeramente en función de los datos macroeconómicos que irán saliendo en el próximo año (en el informe se utilizan las previsiones de la Comisión Europea de otoño de 2023).
 3. Este mecanismo ligaba automáticamente el aumento de la pensión a la esperanza de vida, lo que aseguraba el equilibrio de las cuentas de la Seguridad Social a largo plazo, pero suponía un recorte en la pensión inicial en un rango que iba del 2% para una persona que tenga hoy 60 años a un 10% para una persona que tenga hoy 25 años.

España: gasto en pensiones (% del PIB)



Nota: Incluye, aparte de las pensiones contributivas, las clases pasivas y las pensiones no contributivas.
Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del Ageing Report 2024 (Comisión Europea).

España: aumento del gasto en pensiones respecto al escenario prerreformas y contribuciones de elementos de las reformas (% del PIB)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos del Ageing Report 2024 (Comisión Europea).

ta 2050, el principal factor que explique el aumento del gasto: la Comisión estima que la demografía tendrá una contribución al alza sobre el gasto en pensiones de +10,5 p. p. entre 2022 y 2050, lo cual se verá parcialmente compensado por la caída prevista de la ratio de sustitución (la ratio entre la pensión media y el salario medio pasará del 64% actual al 56% en 2050), por el aumento de la tasa de empleo y por los incentivos a demorar la edad de jubilación. La razón de la importancia de la demografía es que en 2022-2050 aumentará mucho el número de jubilados y ese aumento no se verá compensado por las nuevas entradas en el mercado laboral, incluso con flujos migratorios dinámicos. Sirva de referencia que la Comisión pro-

yecta que la ratio entre la población mayor de 64 años y la población entre 20 y 64 años pasará del 0,33 actualmente al 0,64 en 2050, nivel en el que se estabilizará entre 2050 y 2070.

En caso de que la AIReF encuentre que hay un desequilibrio entre ingresos y gastos, el Gobierno deberá plantear un menú de medidas que la AIReF evaluará. Esas conclusiones deberán servir para que el Gobierno negocie con los agentes sociales una propuesta al Pacto de Toledo, ya sea de incremento de ingresos, ya sea de reducción de gasto o una combinación de ambos. El Gobierno deberá enviar un proyecto de ley en 2025 a las Cortes y, en caso de no ser aprobado, la cotización del Mecanismo de Equidad Intergeneracional aumentará linealmente durante cinco años para compensar el exceso estimado por la AIReF.

Epílogo: tres ejemplos de cómo funciona la regla de gasto

Para ver en la práctica cómo funciona la regla de gasto de pensiones, un ejemplo (o en este caso, tres) vale más que mil palabras. Comparamos qué ajuste marcaría la regla de gasto a partir de las proyecciones de gasto del *Informe sobre Envejecimiento 2024* y las proyecciones de ingresos del propio informe, las de AIReF realizadas en primavera de 2023 y las del *Informe de sostenibilidad de pensiones de otoño 2023* del Ministerio de Seguridad Social (MISMM).

El *Informe sobre Envejecimiento* prevé un gasto medio en pensiones en 2022-2050 del 15,1% del PIB. No menciona explícitamente su estimación de la aportación de las medidas de ingresos, pero sí que contempla un aumento de los ingresos por cotizaciones del 1,2% del PIB en el promedio 2022-2050, que previsiblemente provienen en su mayor parte de estas nuevas medidas.⁴ Con esa cifra, el gasto en pensiones máximo en el promedio 2022-2050 sería de 13,3%+1,2% o, lo que es lo mismo, un 14,5% del PIB. Este 14,5% compara con el gasto promedio del 15,1% previsto en el *Informe sobre Envejecimiento*, lo que obligaría a tomar medidas adicionales para enjugar esta desviación del 0,6% del PIB (8.800 millones de euros).

Por su parte, la AIReF cuantificó inicialmente hace un año (antes de la revisión de la serie histórica del PIB del INE el pasado otoño y de los buenos datos del último año para el mercado laboral) el impacto de las nuevas medidas de ingresos en un 1,0% del PIB, lo que permitiría un gasto en pensiones del 14,3% del PIB (13,3%+1%). Así las cosas, y de nuevo comparando con el 15,1% de gasto que da el *Informe sobre Envejecimiento* y que coincide con el estimado por la AIReF hace un año, el ajuste sería del 0,8% de PIB (11.700 millones de euros).

4. En los informes sobre envejecimiento anteriores, los ingresos por cotizaciones en porcentaje del PIB se mantenían planos en todo el horizonte de proyección, dado que no incorporaban todavía las nuevas medidas.

España: supuestos macroeconómicos subyacentes de las proyecciones del gasto en pensiones

	MISMM	AIReF	AR24
Crecimiento del PIB real 2023-2050 *	1,9%	1,3%	1,2%
Crecimiento productividad por hora trabajada 2023-2050 *	1,5%	1,1%	1,2%
Crecimiento empleo (horas) 2023-2050 *	0,4%	0,2%	0%
Flujos migratorios netos 2023-2050 *	308.000	229.000	242.000
Tasa de participación 2050 **	84,0%	68,4%	82,2%
Tasa de paro 2050 ***	5,5%	7,0%	6,6%

Notas: * Crecimiento medio anual entre 2023 y 2050. ** La tasa de participación de AIReF no es comparable con la del MISMM y la del AR24 dado que es entre un rango entre 15 y 74 años, mientras que las del MISMM y el AR21 son entre 20 y 64 años. *** La tasa de paro de AIReF es entre 15 y 74 años y las del AR24 y MISMM entre 20 y 64 años.

Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos y proyecciones del Ageing Report 2024 (Comisión Europea), el Informe de sostenibilidad de pensiones del MISMM de otoño de 2023 y los documentos técnicos de AIReF.

Finalmente, el MISMM cuantificó las nuevas medidas de ingresos en un 1,7% del PIB, lo que significa que se podría gastar en pensiones hasta 13,3%+1,7% = 15,0% del PIB. Cogiendo la referencia de gasto del *Informe sobre Envejecimiento* del 15,1%, el ajuste a realizar sería mínimo. Cabe destacar que este 1,7% se sitúa en la banda alta de las distintas estimaciones realizadas y refleja un escenario macroeconómico más optimista que el del *Informe sobre Envejecimiento*, con un mayor crecimiento potencial, mayores flujos migratorios netos y una tasa de actividad más dinámica (véase la tabla con las diferencias).

En definitiva, para saber si habrá que tomar medidas adicionales sobre pensiones en 2025, necesitamos solo dos números. Uno es el gasto en pensiones promedio 2022-2050 proveído por el *Informe sobre Envejecimiento*, y ese ya lo tenemos. Y el otro es la estimación final de la AIReF sobre el impacto promedio en el mismo horizonte de las medidas de ingresos de las reformas de pensiones recientes, y lo sabremos de aquí a un año.

Javier Garcia-Arenas