

Reformar el sistema de pensiones: a la búsqueda de la sostenibilidad

España se adentra en un momento histórico: las primeras hornadas de los *baby boomers* empiezan a jubilarse ya en este 2023 y seguirán accediendo a la jubilación a lo largo de los próximos 17 años.¹ Teniendo en cuenta que en las próximas décadas la población de más de 66 años ganará peso y disminuirá la población en edad de trabajar, es de vital importancia evaluar el reto de sostenibilidad al que se enfrenta nuestro sistema público de pensiones tras la última reforma, labor que han abordado distintos organismos y que analizamos en este artículo.

Según las proyecciones demográficas del INE, entre 2023 y 2050 la población en edad de trabajar se reducirá en España en más de 800.000 personas,² mientras que la población de más de 65 años aumentará en más de 6 millones. Así, en 2030, prácticamente 4 millones de *baby boomers* ya disfrutarán de su más que merecidísima jubilación, cifra que superará los 11 millones en 2040. Al ser el sistema español de pensiones públicas un sistema de reparto en el que los cotizantes de hoy pagan las pensiones a los jubilados a cambio de recibir una pensión en el futuro en función de su contributividad presente, cabe preguntarse cómo afectará el aumento del peso relativo de la población sénior a la sostenibilidad del sistema y qué medidas se están tomando para equilibrarlo. Se han realizado estimaciones muy distintas sobre el impacto de la reforma de las pensiones en el déficit de la Seguridad Social a largo plazo, tras aprobarse en marzo la segunda parte de dicha reforma. En este artículo, nos centraremos en el análisis que han llevado a cabo la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF),³ la Comisión Europea en su *2021 Ageing Report* (AR21) y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISMM).

El déficit de la Seguridad Social ha sido en 2022 del 0,5% del PIB,⁴ con un gasto en pensiones contributivas del 12,0% del PIB.⁵ La AIReF estima que el gasto en pensiones contributivas aumentará en 2,8 p. p. entre 2022 y 2050 hasta el 14,8% del PIB por el elevado coste de la indexación de las pensiones a la inflación (+2,7 p. p.), la derogación del factor de sostenibilidad (+0,8 p. p.)⁶ y las inercias de la demografía, mercado de trabajo, etc. (+0,4 p. p.), factores que se verán parcialmente contrarrestados por los ahorros de gasto (-1,2 p. p.), que provendrán principalmente (-0,8 p. p.) de la demora en la jubilación gracias a los nuevos incentivos monetarios. El AR21 da estimaciones muy similares del impacto de indexar las pensiones a la inflación y de derogar el factor de sostenibilidad, pero estima que las inercias por demografía, mercado laboral, etc. añadirán al gasto 0,7 p. p. (en lugar de 0,4 p. p.) en términos de PIB.

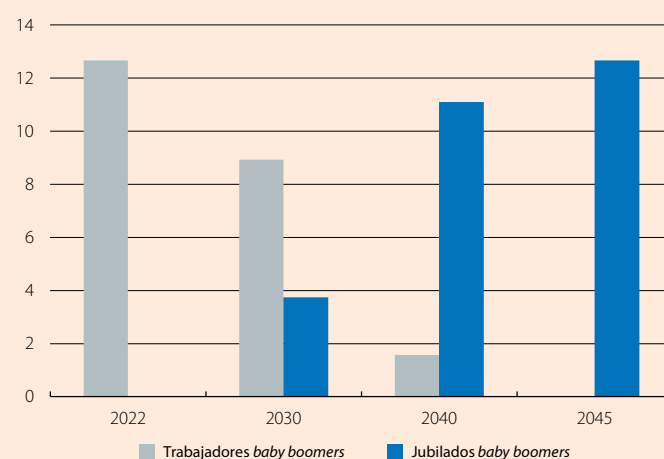
La segunda parte de la reforma del Gobierno ha introducido medidas centradas en el aumento de los ingresos, cuyo grueso proviene de la subida gradual de las cotizaciones sociales. Dicha subida de las cotizaciones recaerá principalmente en las rentas altas, sin que las pensiones más altas crezcan al mismo ritmo.⁷ Según la AIReF, los ingresos aumentarían en 1,3 p. p. de PIB en 2050, por debajo de los 2,8 p. p. de mayor gasto. De estos 1,3 p. p., 0,8 puntos vendrían del mencionado aumento de las cotizaciones sociales y 0,5 puntos del nuevo régimen de cotización de autónomos.

El MISMM, por su parte, maneja una proyección más optimista: el gasto en pensiones contributivas aumentaría en cerca de 1,5 p. p. de PIB hasta casi el 13,5% del PIB en 2050, unos 1,3 p. p. menos que AIReF.⁸ En concreto, la indexación de las pensiones a la inflación y la mejora de las pensiones mínimas, la derogación del factor de sostenibilidad y las inercias aumentarían el gasto en prácticamente 3 p. p. de PIB, pero los ahorros por la jubilación demorada permitirían unos ahorros en el gasto de 1,5 p. p. de PIB. Por el lado de los ingresos, proyectan una mejora de 1,5 p. p. en términos de PIB en 2050.⁹ Este aumento de los ingresos es muy similar al aumento del gasto, con lo que el déficit no aumentaría.

Uno de los dos factores principales que explica las diferencias entre estas proyecciones es el escenario macroeconómico subyacente: el del MISMM es más optimista, con un crecimiento promedio anual del PIB real del 1,9% en 2023-2050, 6 décimas más que la AIReF y

España: baby boomers

(Millones de personas)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de las bases de datos demográficas del INE.

1. Recordemos que los *baby boomers* se definen como las cohortes nacidas entre 1958 y 1975.

2. Se refiere a la población de entre 16 y 64 años. Se trata de una caída mucho menor que la de las últimas proyecciones demográficas de la AIReF, que la sitúa por encima de los 3 millones. La principal razón de la diferencia es que el INE proyecta unos flujos migratorios anuales netos de más de 300.000 personas en 2023-2050, mientras que la AIReF lo reduce a 229.000.

3. Véase, AIReF. «Opinión sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía», Opinión 1/23.

4. El mismo registro que se espera en 2023 según los Presupuestos Generales del Estado.

5. Y 13,5% del PIB si incluimos clases pasivas (pensiones de servidores públicos) y no contributivas (incapacidad, viudedad, etc.).

6. 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.

7. La mayor proporción del incremento de gravamen recaerá, según la AIReF, sobre las rentas salariales superiores a 54.000 euros (un 65% del coste de la reforma), debido fundamentalmente al aumento de las bases máximas de cotización.

8. Véase la diapositiva 18 del [Informe sobre la modernización del sistema de pensiones](#) del MISMM de marzo de 2023.

9. 1,1 p. p. por el alza de cotizaciones sociales y 0,4 p. p. por el nuevo régimen de los autónomos.

4 décimas más que el AR21, ya que incorpora un impacto duradero y sustancial en el crecimiento potencial de las reformas e inversiones del Plan de Recuperación del NGEU. Este mayor crecimiento económico se alimenta¹⁰ de un crecimiento de la productividad laboral promedio en 2023-2050 del 1,5% (4 décimas más que AIReF y 1 más que el AR21), unos flujos migratorios netos anuales de 308.000 personas en 2023-2050 (frente a los 229.000 de la AIReF y los 182.000 del AR21), una reducción de la tasa de paro hasta el 5,5% en 2050 (frente al 7% de AIReF y el 7% del AR21)¹¹ y una tasa de participación de la población de entre 20 y 64 años del 84% en 2050 (82% en AR21).¹² Estas diferencias en los supuestos macroeconómicos y demográficos tienen un impacto sustancial en el gasto en porcentaje del PIB. En concreto, el escenario macroeconómico del MISMM es relativamente similar a un escenario alternativo de la AIReF más optimista, en el que considera un crecimiento promedio del PIB del 1,6% en 2023-2050, con una convergencia a una tasa de paro del 5,0% en 2050 y unos flujos migratorios netos anuales de 271.000 personas. En este escenario alternativo de la AIReF, el gasto en pensiones en 2050 sería 1,3 puntos inferior al de su escenario base; es decir, el gasto crecería solo en 1,5 p. p., un aumento muy similar al de los ingresos (+1,3 p. p.).

El segundo factor a tener en cuenta es el impacto de los incentivos monetarios para retrasar la jubilación:¹³ según la AIReF, permitirán unos ahorros en el gasto en pensiones del 0,8% del PIB en 2050 debido a que un 30% de trabajadores demorarán la jubilación tres años o hasta que cumplan los 68 años.¹⁴ En cambio, el MISMM estima que estos incentivos supondrán unos ahorros en el gasto del 1,5% del PIB en 2050, lo que implicaría que un 55% de trabajadores demorase la jubilación tres años o se jubilase a los 68 años.

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

| | MISMM | Airef | Ageing Report 2021 |
|--|---------|---------|--------------------|
| Crecimiento del PIB real 2023-2050 | 1,9% | 1,3% | 1,5% |
| Crecimiento de la productividad por hora trabajada 2023-2050 | 1,5% | 1,1% | 1,4% |
| Crecimiento del empleo (horas) 2023-2050 | 0,4% | 0,2% | 0,1% |
| Flujos migratorios netos 2023-2050 | 308.000 | 229.000 | 182.000 |
| Tasa de participación 2050 * | 84,0% | 68,4% | 82,0% |
| Tasa de paro 2050 ** | 5,5% | 7,0% | 7,0% |

Notas: * La tasa de participación de AIReF no es comparable con la del MISMM y la del AR21, 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, la del AR21 entre 20 y 64 años y en la del MISMM no se especifica el rango.

Fuente: CaixaBank Research, a partir de estimaciones del MISMM, de AIReF, del 2021 Ageing Report y de Fedea.

En definitiva, aunque no existen soluciones mágicas para afianzar la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones, se dispone de un margen de actuación considerable y la tarea será más sencilla si se materializa un escenario económico favorable. Para que así sea, será clave impulsar la productividad a través de reformas ligadas al NGEU y alumbrar una economía más verde y digital que permita alcanzar un crecimiento potencial dinámico y sostenido.

Javier Garcia-Arenas y David del Val

10. Los supuestos sobre flujos migratorios, tasa de paro y tasa de participación del MISMM se han recogido en De la Fuente, Á. «Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: iii) impacto total y cláusula de salvaguarda del MEI» Estudios sobre la Economía Española, 23/13, Fedea.

11. En rigor, no son del todo comparables: la tasa de paro de la AIReF es de entre 15 y 74 años; la del AR21, de entre 20 y 64 años, y en la del MISMM, no se especifica el rango, aunque presumiblemente es de entre 20 y 64 años, también.

12. La tasa de participación es la población activa (ocupados y parados) entre la población total. La estimación de la AIReF no es comparable, ya que da la tasa de participación entre 15 y 74 años.

13. Un 4% de aumento de pensión por año extra trabajado con posterioridad a la edad de jubilación o como alternativa al aumento del 4%, una cantidad fija al jubilarse (ejemplo: pensión máxima y más de 44,5 años cotizados: 12.060 euros por cada año extra). Se podrán combinar ambas fórmulas.

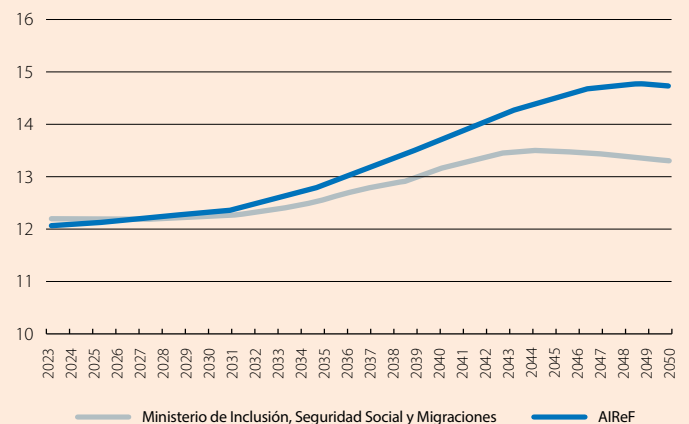
14. 68 años es la nueva edad mínima para permitir la jubilación forzosa por convenio colectivo. Actualmente, solo el 5,4% de los trabajadores españoles demora la jubilación.

15. Con las clases pasivas y las pensiones no contributivas, ambas financiadas con los Presupuestos.

16. Véase su Informe Anual 2022 publicado en mayo de 2023.

España: proyecciones del gasto en pensiones contributivas*

(% del PIB)



Notas: * Estos gastos ya tienen en cuenta los ahorros por los incentivos a la jubilación demorada. Se excluye el gasto en pensiones de clases pasivas, que supondría aproximadamente algo más de 1 punto adicional de PIB a lo largo del periodo, y el gasto en pensiones no contributivas, que supondría 2-3 décimas adicionales.

Fuente: CaixaBank Research, a partir de los gráficos de la Comisión del Pacto de Toledo y AIReF.

Debido a la elevada incertidumbre que rodea a la evolución macroeconómica del país en los próximos 30 años, la reforma establece que la AIReF revisará su impacto cada tres años a partir de 2025 y establece que se tendrán que tomar medidas (por defecto, incrementos adicionales del Mecanismo de Equidad Intergeneracional, una cotización social extra que a partir de 2029 ya será del 1,2% sobre todos los salarios) si el gasto total en pensiones públicas en el promedio 2022-2050¹⁵ supera un umbral que la AIReF situó, de forma preliminar en su evaluación de la reforma, en el 14,3% del PIB. De entrada, la AIReF prevé que se supere el límite de gasto, lo que comportaría medidas adicionales ya en 2025, al estimar que el gasto en pensiones en 2022-2050 en su escenario base sería del 15,1% del PIB y en el optimista, del 14,5% del PIB. El Banco de España, por su parte, también ve muy probable que sean necesarias más medidas ya en 2025.¹⁶ En cambio, el Gobierno es más optimista y proyecta en el Programa de Estabilidad 2023-2026 publicado a finales de abril un gasto total en pensiones promedio del 14,0% del PIB en 2022-2050, lo que haría innecesaria la introducción de nuevas medidas.