

Reformar el sistema de pensions: a la recerca de la sostenibilitat

Espanya s'endinsa en un moment històric: les primeres fornades de *baby boomers* es comencen a jubilar ja enguany i continuaran accedint a la jubilació al llarg dels 17 propers anys.¹ Tenint en compte que, en les properes dècades, la població de més de 66 anys guanyarà pes i disminuirà la població en edat de treballar, és de vital importància avaluar el repte de sostenibilitat al qual s'enfronta el nostre sistema públic de pensions després de l'última reforma, tasca que han abordat diferents organismes i que analitzem en aquest article.

Segons les projeccions demogràfiques de l'INE, entre el 2023 i el 2050, la població en edat de treballar es reduirà a Espanya en més de 800.000 persones,² mentre que la població de més de 65 anys augmentarà en més de 6 milions. Així, el 2030, gairebé 4 milions de *baby boomers* ja gaudiran de la seva més que merescudíssima jubilació, xifra que superarà els 11 milions el 2040. Atès que el sistema espanyol de pensions públiques és un sistema de repartiment en què els cotitzadors d'avui paguen les pensions als jubilats a canvi de rebre una pensió en el futur en funció de la seva contribució present, cal preguntar-se com afectarà l'augment del pes relatiu de la població sènior la sostenibilitat del sistema i quines mesures s'estan prenent per equilibrar-lo. S'han realitzat estimacions molt diferents sobre l'impacte de la reforma de les pensions sobre el dèficit de la Seguretat Social a llarg termini, després d'aprovar-se al març la segona part d'aquesta reforma. En aquest article, ens centrarem en l'anàlisi que han dut a terme l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF),³ la Comissió Europea al seu *2021 Ageing Report* (AR21) i el Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions (MISSM).

El dèficit de la Seguretat Social ha estat, el 2022, del 0,5% del PIB,⁴ amb una despesa en pensions contributives del 12,0% del PIB.⁵ L'AIReF estima que la despesa en pensions contributives augmentarà en 2,8 p. p. entre el 2022 i el 2050, fins al 14,8% del PIB, per l'elevat cost de la indexació de les pensions a la inflació (+2,7 p. p.), per la derogació del factor de sostenibilitat (+0,8 p. p.)⁶ i per les inèrcies de la demografia, del mercat de treball, etc. (+0,4 p. p.), factors que es veuran parcialment contrarestats pels estalvis de despesa (-1,2 p. p.), que provindran, principalment (-0,8 p. p.), de l'ajornament de la jubilació gràcies als nous incentius monetaris. L'AR21 presenta estimacions molt similars de l'impacte d'indexar les pensions a la inflació i de derogar el factor de sostenibilitat, però estima que les inèrcies per demografia, per mercat laboral, etc. afegiran a la despesa 0,7 p. p. (en lloc de 0,4 p. p.) en termes de PIB.

La segona part de la reforma del Govern ha introduït mesures centrades en l'augment dels ingressos, el gruix dels quals prové de la pujada gradual de les cotitzacions socials. Aquesta pujada de les cotitzacions recaurà, principalment, sobre les rendes altes, sense que les pensions més altes creixin al mateix ritme.⁷ Segons l'AIReF, els ingressos augmentarien en 1,3 p. p. de PIB el 2050, per sota dels 2,8 p. p. de major despesa. D'aquests 1,3 p. p., 0,8 punts vindrien de l'esmentat augment de les cotitzacions socials i 0,5 punts del nou règim de cotització dels autònoms.

El MISSM, per la seva banda, utilitza una projecció més optimista: la despesa en pensions contributives augmentaria en prop d'1,5 p. p. de PIB, gairebé fins al 13,5% del PIB el 2050, uns 1,3 p. p. menys que l'AIReF.⁸ En concret, la indexació de les pensions a la inflació i la millora de les pensions mínimes, la derogació del factor de sostenibilitat i les inèrcies augmentarien la despesa en gairebé 3 p. p. de PIB, però els estalvis per la jubilació ajornada permetrien uns estalvis en la despesa d'1,5 p. p. de PIB. Pel costat dels ingressos, projecten una millora d'1,5 p. p. en termes de PIB el 2050.⁹ Aquest augment dels ingressos és molt similar a l'increment de la despesa, de manera que el dèficit no creixeria.

Un dels dos factors principals que explica les diferències entre aquestes projeccions és l'escenari macroeconòmic subjacent: el del MISSM és més optimista, amb un creixement mitjà anual del PIB real de l'1,9% el 2023-2050, 6 dècimes més que l'AIReF i 4 dècimes més que l'AR21, ja que incorpora un impacte durador i substancial sobre el creixement potencial de les reformes i de les inversions del Pla

1. Recordem que els *baby boomers* es defineixen com les cohorts nascudes entre el 1958 i el 1975.

2. Fa referència a la població entre els 16 i els 64 anys. Es tracta d'una caiguda molt inferior a la de les últimes projeccions demogràfiques de l'AIReF, que la situa per damunt dels 3 milions. La principal raó de la diferència és que l'INE projecta uns fluxos migratoris anuals nets de més de 300.000 persones el 2023-2050, mentre que l'AIReF els redueix a 229.000.

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

4. El mateix registre que s'espera el 2023 segons els Pressupostos Generals de l'Estat.

5. I el 13,5% del PIB si incloem les classes passives (pensions de servidors públics) i les no contributives (incapacitat, viduitat, etc.).

6. Aquest mecanisme vinculava de forma automàtica l'augment de la pensió a l'esperança de vida, la qual cosa assegurava l'equilibri dels comptes de la Seguretat Social a llarg termini, però comportava una retallada en la pensió inicial en un rang que anava del 2% per a una persona que tinguí avui 60 anys al 10% per a una persona que tinguí avui 25 anys.

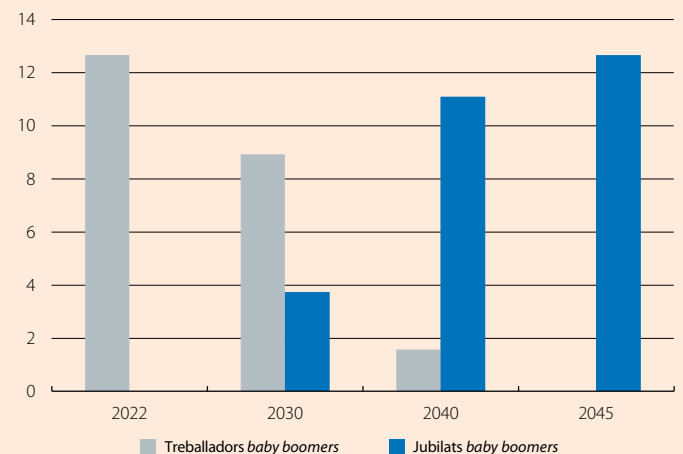
7. La major proporció de l'increment del gravamen recaurà, segons l'AIReF, sobre les rendes salarials superiors a 54.000 euros (el 65% del cost de la reforma), a causa, fonamentalment, de l'augment de les bases màximes de cotització.

8. Vegeu la diapositiva 18 de [l'Informe sobre la modernització del sistema de pensions](#) del MISSM del març del 2023.

9. 1,1 p. p. per l'alça de les cotitzacions socials i 0,4 p. p. pel nou règim dels autònoms.

Espanya: baby boomers

(Milions de persones)



Font: CaixaBank Research, a partir de les bases de dades demogràfiques de l'INE.

de Recuperació de l'NGEU. Aquest major creixement econòmic s'alimenta¹⁰ d'un creixement mitjà de la productivitat laboral el 2023-2050 de l'1,5% (4 dècimes més que l'AIReF i 1 més que l'AR21), d'uns fluxos migratoris nets anuals de 308.000 persones el 2023-2050 (en relació amb els 229.000 de l'AIReF i amb els 182.000 de l'AR21), d'una reducció de la taxa d'atur fins al 5,5% el 2050 (en relació amb el 7% de l'AIReF i amb el 7% de l'AR21)¹¹ i d'una taxa de participació de la població entre els 20 i els 64 anys del 84% el 2050 (el 82% a l'AR21).¹² Aquestes diferències en els supòsits macroeconòmics i demogràfics tenen un impacte substancial sobre la despesa en percentatge del PIB. En concret, l'escenari macroeconòmic del MISMM és relativament similar a un escenari alternatiu de l'AIReF més optimista, en què considera un creixement mitjà del PIB de l'1,6% el 2023-2050, amb una convergència a una taxa d'atur del 5,0% el 2050 i uns fluxos migratoris nets anuals de 271.000 persones. En aquest escenari alternatiu de l'AIReF, la despesa en pensions el 2050 seria 1,3 punts inferior a la del seu escenari base; és a dir, la despesa creixeria només en 1,5 p. p., un augment molt similar al dels ingressos (+1,3 p. p.).

El segon factor que cal tenir en compte és l'impacte dels incentius monetaris per ajornar la jubilació.¹³ segons l'AIReF, permetran uns estalvis en la despesa en pensions del 0,8% del PIB el 2050, pel fet que el 30% dels treballadors ajornaran la jubilació tres anys o fins que compleixin els 68 anys.¹⁴ En canvi, el MISMM estima que aquests incentius comportaran uns estalvis en la despesa de l'1,5% del PIB el 2050, la qual cosa implicaria que el 55% dels treballadors ajornés la jubilació tres anys o es jubilés als 68 anys.

A causa de l'elevada incertesa que envolta l'evolució macroeconòmica del país en els 30 propers anys, la reforma estableix que l'AIReF revisarà el seu impacte cada tres anys a partir del 2025 i que caldrà prendre mesures (per defecte, increments addicionals del Mecanisme d'Equitat Intergeneracional, una cotització social extra que, a partir del 2029, ja serà de l'1,2% sobre tots els salaris) si la despesa total en pensions públiques, en la mitjana 2022-2050,¹⁵ supera un llindar que l'AIReF va situar, de manera preliminar en la seva avaluació de la reforma, en el 14,3% del PIB. D'entrada, l'AIReF preveu que se superi el límit de despesa, la qual cosa comportaria mesures addicionals ja el 2025, ja que estima que la despesa en pensions el 2022-2050 seria, en el seu escenari base, del 15,1% del PIB i, en l'optimista, del 14,5% del PIB. El Banc d'Espanya, per la seva banda, també veu molt probable que siguin necessàries més mesures ja el 2025.¹⁶ En canvi, el Govern és més optimista i projecta, al Programa d'Estabilitat 2023-2026 publicat al final d'abril, una despesa total mitjana en pensions del 14,0% del PIB el 2022-2050, la qual cosa faria innecessària la introducció de noves mesures.

Espanya: supòsits macroeconòmics subjacents de les projeccions de la despesa en pensions

	MISMM	AIReF	2021 Ageing Report
Creixement del PIB real 2023-2050	1,9%	1,3%	1,5%
Creixement de la productivitat per hora treballada 2023-2050	1,5%	1,1%	1,4%
Creixement de l'ocupació (hores) 2023-2050	0,4%	0,2%	0,1%
Fluxos migratoris nets 2023-2050	308.000	229.000	182.000
Taxa de participació 2050 *	84,0%	68,4%	82,0%
Taxa d'atur 2050 **	5,5%	7,0%	7,0%

Notes: * La taxa de participació de l'AIReF no és comparable amb la del MISMM ni amb la de l'AR21, ja que utilitza un rang entre els 15 i els 74 anys, mentre que les del MISMM i de l'AR21 utilitzen un rang entre els 20 i els 64 anys. ** La taxa d'atur de l'AIReF utilitza un rang entre els 15 i els 74 anys; la de l'AR21, entre els 20 i els 64 anys, i, en la del MISMM, no s'especifica el rang.

Font: CaixaBank Research, a partir d'estimacions del MISMM, de l'AIReF, del 2021 Ageing Report i de Fedea.

així sigui, serà clau impulsar la productivitat mitjançant reformes vinculades a l'NGEU i propiciar una economia més verda i digital que permeti assolir un creixement potencial dinàmic i sostingut.

Javier Garcia-Arenas i David del Val

10. Els supòsits sobre els fluxos migratoris, sobre la taxa d'atur i sobre la taxa de participació del MISMM s'han recollit a De la Fuente, Á., «Los efectos presupostarios 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 són del tot comparables: la taxa d'atur de l'AIReF utilitza un rang entre els 15 i els 74 anys; la de l'AR21, entre els 20 i els 64 anys, i, a la del MISMM, no s'especifica el rang, tot i que, presumiblement, és també entre els 20 i els 64 anys.

12. La taxa de participació és la població activa (ocupats i aturats) entre la població total. L'estimació de l'AIReF no és comparable, ja que dona la taxa de participació entre els 15 i els 74 anys.

13. El 4% d'augment de pensió per any extra treballat amb posterioritat a l'edat de jubilació o, com alternativa a l'augment del 4%, una quantitat fixa en jubilar-se (exemple: pensió màxima i més de 44,5 anys cotitzats: 12.060 euros per cada any extra). Es podran combinar les dues fórmules.

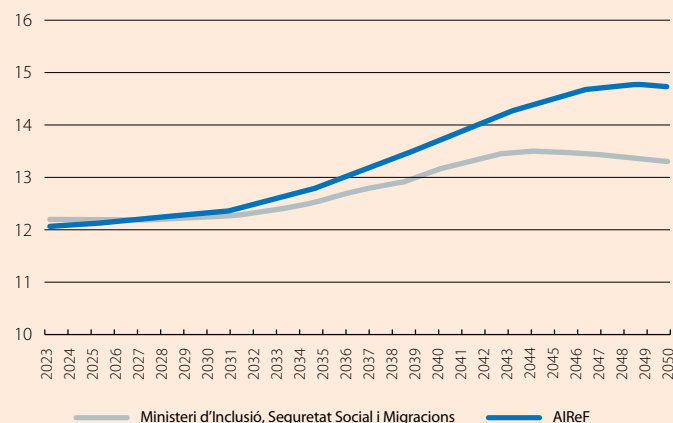
14. 68 anys és la nova edat mínima per permetre la jubilació forçosa per conveni col·lectiu. En l'actualitat, només el 5,4% dels treballadors espanyols ajornen la jubilació.

15. Amb les classes passives i les pensions no contributives, les dues finançades amb els Pressupostos.

16. Vegeu el seu Informe Anual 2022, publicat al maig del 2023.

Espanya: projeccions de la despesa en pensions contributives *

(% del PIB)



Notes: * Aquestes despeses ja tenen en compte els estalvis pels incentius a la jubilació ajornada. S'exclouen la despesa en pensions de classes passives, que representaria, aproximadament, una mica més d'1 punt addicional de PIB al llarg del període, i la despesa en pensions no contributives, que representaria 2-3 dècimes addicionals.

Font: CaixaBank Research, a partir dels gràfics de la Comissió del Pacte de Toledo i de l'AIReF.