Evaluación de la AIReF a la reforma de las pensiones: primer *match ball* salvado, pero grandes retos en el horizonte

A finales de marzo, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) publicó su estimación, tal y como era su mandato, del impacto, en el promedio 2022-2050, de las nuevas medidas de ingresos para financiar las pensiones asociadas a las reformas de pensiones y otras medidas económicas tomadas desde 2020.[1] Esta estimación era lo único que faltaba para dilucidar si se cumple la regla de gasto que el Gobierno acordó con la Comisión Europea en el marco del Plan de Recuperación y que sirve para resolver si hay que tomar medidas adicionales a corto plazo. El resultado de la evaluación es que España cumple con dicha regla de gasto, por lo que no hay que tomar medidas de ajuste adicional en 2025, por defecto, aumentos de las cotizaciones sociales (estas revisiones son trianuales, la próxima toca en 2028). Además de evaluar la regla de gasto, la AIReF ha realizado un ejercicio separado de sostenibilidad de las cuentas públicas del que se derivan conclusiones menos optimistas.[2] Este ejercicio es necesario, dado que tal y como explica la AIReF, cumplir la regla de gasto no implica que el sistema de pensiones no esté sujeto a presiones que se deberán gestionar.

Regla de gasto: funcionamiento y por qué no es condición suficiente para la sostenibilidad

El Gobierno se comprometió con la Comisión Europea, en el marco del Plan de Recuperación, a que el gasto bruto promedio en pensiones en 2022-2050 (contributivas y no contributivas) no superaría el 13,3% del PIB más la aportación promedio de las medidas que tomó para aumentar los ingresos en las reformas de 2020-2023. La regla de gasto de las pensiones contemplaba que la AIReF diese una estimación definitiva en marzo de 2025 de la aportación prevista de las medidas de ingresos. La AIReF ha cuantificado el impacto de las nuevas medidas de ingresos en el periodo 2022-2050 en un 1,4% del PIB. Las nuevas medidas de ingresos consideradas son el aumento de cotizaciones vía el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), la evolución de las bases máximas de cotización, la cotización adicional de solidaridad, la reforma del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), la parte de transferencias del Estado a la Seguridad Social (S. S.) que supone un aumento permanente de los ingresos (básicamente las destinadas a cubrir la reducción de ingresos por cotizaciones derivadas de medidas como subvenciones o bonificaciones a ciertos colectivos) y el impacto permanente o estructural sobre los ingresos del sistema de los incrementos del salario mínimo interprofesional y de las medidas laborales.

España: impacto medio anual de las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones en el periodo 2022-2050
(en % del PIB)

	Impacto hasta la fecha	Impacto promedio 2022-2050
Variación ingresos	0,8	1,4
Mecanismo de equidad intergeneracional	0,2	0,4
Evolución de las bases máximas de cotización	0,2	0,3
Cotización adicional de solidaridad	–	0,1
Reforma de las cotizaciones de trabajadores autónomos	–	0,2
Transferencias	0,2	0,3
Incrementos del salario mínimo interprofesional	0,1	0,1
Reforma laboral	–	–

Fuente: *AIReF.*

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

	AIReF 2025	AR24
Crecimiento del PIB real 2025-2050	1,3%	1,2%
Crecimiento de la productividad por hora trabajada 2025-2050	1,1%	1,3%
Crecimiento del empleo (horas) 2025-2050	0,2%	–0,1%
Flujos migratorios netos 2025-2050	264.000	227.000
Tasa de participación 2025-2050*	66%	69%
Tasa de paro 2025-2050**	9,3%	9,1%

Notas: **La tasa de participación de AIReF no es comparable con la del AR24 dado que es entre un rango entre 16 y 74 años, mientras que la del AR24 es de entre 20 y 74 años.*
*** La tasa de paro de AIReF es de entre 16 y 74 años y la del AR24, de entre 20 y 74 años.*
Fuente: *CaixaBank Research, a partir de datos y proyecciones del* Informe sobre Envejecimiento 2024 *(Comisión Europea) y los documentos técnicos de AIReF.*

La regla de gasto implica pues que los 1,4 puntos de nuevos ingresos permitirían un gasto en pensiones del 14,7% del PIB en 2022-2050 (13,3%+1,4%). Esa cifra debe compararse con el 14,6% del PIB, que es la estimación de gasto bruto en pensiones referencia en el promedio 2022-2050 del *Informe sobre Envejecimiento 24* (*Ageing Report 2024* o AR24) de la Comisión Europea. Así las cosas, no hace falta tomar medidas adicionales a corto plazo. La regla parece compleja, pero en realidad es muy intuitiva: el 13,3% es un

1. Véase el «Informe de evaluación de la regla de gasto de pensiones», publicado por la AIReF el 31 de marzo de 2025.
2. Véase la segunda «Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones públicas a largo plazo: demografía y cambio climático», publicada por la AIReF el 31 de marzo de 2025.

registro muy similar al gasto en pensiones en porcentaje del PIB de 2022, cuando se acordó el mecanismo (con las actualizaciones del PIB ha resultado ser finalmente del 12,7%). 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.

Esta regla fue el resultado de una compleja negociación política y es la forma que se acordó para decidir si hay que tomar medidas de ajuste inmediatas. Sin embargo, no se trata de una regla a partir de la cual se pueda determinar la sostenibilidad del conjunto del sistema a largo plazo. Lo que sí hace es garantizar un techo al gasto que puede contribuir a la sostenibilidad del sistema. Pero la regla no permite concluir que el sistema contará con suficientes ingresos para financiar un gasto promedio en pensiones del 14,6% en 2022-2050, o, lo que es lo mismo, un gasto que irá creciendo según esta estimación hasta el 16,1% del PIB en 2050 (en 2022, el 12,7% del PIB). Por eso la AIReF hace un segundo ejercicio, analizado en la segunda parte de este artículo, sobre la sostenibilidad del conjunto del sistema, es decir, sobre si los ingresos del sistema evolucionarán de tal manera que permitirán financiar la proyección del gasto en pensiones.

El escenario macro subyacente para la regla de gasto es del AR24 de hace un año, con los datos actualizados de PIB de 2022-2023, pero no incorpora los datos demográficos favorables de los últimos dos años por las sorpresas al alza en la inmigración neta durante los años 2022 y 2023, así como los cambios metodológicos en las estadísticas de base que miden los fenómenos demográficos. En concreto, los supuestos básicos del AR24 son: crecimiento de la población de 1,8 millones entre 2025 y 2050, crecimiento promedio de la productividad del 1,3% en 2025-2050 y crecimiento del PIB real del 1,2% en 2025-2050.

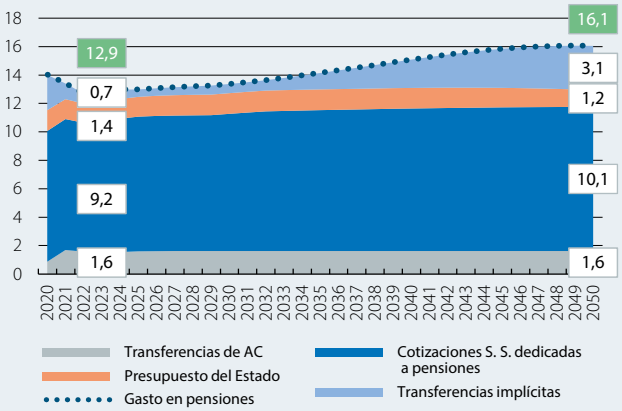
Análisis de sostenibilidad de las finanzas públicas

La clave es que la AIReF señala que cumplir la regla de gasto no implica que el sistema de pensiones no esté sujeto a presiones adicionales que se deberán gestionar. Para analizar la sostenibilidad del sistema de pensiones y del conjunto de Administraciones públicas (AA. PP.), la AIReF realiza un ejercicio propiamente de sostenibilidad según sus propias proyecciones macroeconómicas y demográficas en lugar de las proyecciones del AR24.

En concreto, incorpora los datos demográficos más recientes, pero su escenario macro es a grandes rasgos bastante similar al del AR24. La AIReF estima un crecimiento de la población de 3,0 millones entre 2025 y 2050, crecimiento anual promedio de la productividad del 1,1% en 2025-2050 (es menor que en el AR24 por un mayor crecimiento de las horas trabajadas) y crecimiento anual promedio del PIB real del 1,3% en 2025-2050. Se trata, al igual que el del

España: evolución prevista del gasto en pensiones e ingresos para financiarlo

(% del PIB)



Fuente: *AIReF.*

AR24, de un escenario macroeconómico razonable y consistente con las estimaciones de crecimiento del PIB español a medio plazo de la mayoría de los organismos de análisis económico, que lo sitúan generalmente algo por encima del 1%.

La principal conclusión que se deriva en relación con el sistema de pensiones es que estiman que el gasto en pensiones subirá en 3,4 puntos entre 2022 y 2050 (hasta el 16,1% del PIB en 2050), pero los ingresos por cotizaciones sociales solo aumentarán en 1 punto. Por tanto, será necesario aumentar en 2,4 puntos de PIB los ingresos vía transferencias del Estado a la S. S. para financiar el mayor gasto en pensiones. Para entender bien el cálculo y tener la fotografía completa (véase el gráfico), cabe recordar que, en 2022, el gasto público en pensiones se situó en el 12,7% del PIB, gasto que se financió con un 9,1% del PIB en cotizaciones sociales dedicadas a las pensiones contributivas y con un 3,6% del PIB en transferencias a la S. S. (un 1,6% del PIB de transferencias del Estado para financiar pensiones contributivas y no contributivas, un 1,4% vía los Presupuestos Generales del Estado para las pensiones de las clases pasivas y un 0,7%, las llamadas «transferencias implícitas», con ingresos de la Administración central u otros Fondos de la S. S.).[3] Hasta 2050, el gasto público en pensiones subirá 3,4 puntos hasta alcanzar el 16,1% del PIB. Se estima que las cotizaciones subirían 1 punto hasta el 10,1% del PIB, por lo que el 6% restante tendría que venir, en 2050, de transferencias a la S. S.[4] En consecuencia, para financiar el aumen-

3. Los Fondos de la Seguridad Social en términos de contabilidad nacional están compuestos por el Sistema de Seguridad Social, el SEPE y el FOGASA.

4. Más en detalle, estiman que las transferencias del Estado para financiar pensiones contributivas y no contributivas se mantendrían en el 1,6% del PIB y la asignación para clases pasivas se reduciría ligeramente en porcentaje del PIB. En consecuencia, para financiar el aumento del gasto en pensiones esperado, las transferencias implícitas de la Administración central o del resto de los Fondos de la Seguridad Social deberían aumentar unos 2,4 puntos.

to del gasto en pensiones esperado, estas transferencias deberían aumentar en 2,4 puntos.

Para completar el análisis, la AIReF presenta una proyección ilustrativa de cómo evolucionaría el déficit y la deuda públicos si no hubiera cambios en las políticas económicas. Cabe recordar que al aumento del gasto en pensiones se suman otras presiones sobre el gasto público. En los próximos años, en defensa. Y, a más largo plazo, en sanidad y dependencia, cuyo gasto aumentaría según la AIReF en 2 puntos de PIB entre 2023 y 2050, alcanzando el 9,5% del PIB. Así, el gasto público si no se toman medidas aumentaría hasta 2050 en 5,3 puntos de PIB (del 44,7% del PIB al 51,0%) de los que 3,2 puntos serían atribuibles a pensiones y 2 puntos a sanidad y dependencia. En este escenario ilustrativo (no *policy change*), dado que se supone que no se adoptan medidas para reequilibrar las cuentas públicas, la AIReF estima que la deuda pública aumentaría hasta el 129% del PIB[5] en 2050 (deuda actual: 101,8% del PIB) y el déficit al 7,0% del PIB en 2050 (déficit actual: 3,2% del PIB).

En suma, la AIReF con su estimación de nuevos ingresos ha dictaminado que no se incumple la regla de gasto en pensiones acordada con la Comisión Europea, si bien señala que cumplirla no garantiza la sostenibilidad del sistema de pensiones ni del conjunto de AA. PP. En particular, alerta que será necesario aumentar las transferencias del Estado a la S. S. en 2,4 p. p. del PIB para sostener el sistema entre ahora y 2050.

Javier García-Arenas

5. El 129% es el punto central, pero podría ir del 116% del PIB, si el PIB crece 1 décima más en promedio entre 2024 y 2050, hasta el 143%, si el PIB crece 1 décima menos en promedio entre 2024 y 2050.