

Avaluació de l'AIReF de la reforma de les pensions: primer *match ball* salvat, però grans reptes a l'horitzó

Al final de març, tal com era el seu mandat, l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF) va publicar la seva estimació de l'impacte, en la mitjana del 2022-2050, de les noves mesures d'ingressos per finançar les pensions associades a les reformes de pensions i altres mesures econòmiques adoptades des del 2020.¹ Aquesta estimació era l'única cosa que faltava per dilucidar si es compleix la regla de despesa que el Govern va acordar amb la Comissió Europea en el marc del Pla de Recuperació i que serveix per decidir si cal adoptar mesures addicionals a curt termini. El resultat de l'avaluació és que Espanya compleix aquesta regla de despesa, de manera que no cal adoptar mesures addicionals d'ajust el 2025, per defecte, augments de les cotitzacions socials (aquestes revisions són trianuals, la propera toca el 2028). A més d'avaluar la regla de despesa, l'AIReF ha realitzat un exercici separat de sostenibilitat dels comptes públics del qual es deriven conclusions menys optimistes.² Aquest exercici és necessari, ja que, tal com ho explica l'AIReF, complir la regla de despesa no implica que el sistema de pensions no estigui subjecte a pressions que caldrà gestionar.

Regla de despesa: funcionament i per què no és condició suficient per a la sostenibilitat

El Govern es va comprometre amb la Comissió Europea, en el marc del Pla de Recuperació, que la despesa bruta mitjana en pensions el 2022-2050 (contributives i no contributives) no superaria el 13,3% del PIB més l'aportació mitjana de les mesures que va adoptar per augmentar els ingressos en les reformes del 2020-2023. La regla de despesa de les pensions contemplava que, al març del 2025, l'AIReF donés una estimació definitiva de l'aportació prevista de les mesures d'ingressos. L'AIReF ha quantificat l'impacte de les noves mesures d'ingressos en el període 2022-2050 en l'1,4% del PIB. Les noves mesures d'ingressos considerades són l'augment de les cotitzacions per la via del Mecanisme d'Equitat Intergeneracional (MEI), l'evolució de les bases màximes de cotització, la cotització addicional de solidaritat, la reforma del Règim Especial de Treballadors Autònoms (RETA), la part de transferències de l'Estat a la Seguretat Social (SS), que comporta un augment permanent dels ingressos (bàsicament les destinades a cobrir la reducció dels ingressos per les cotitzacions derivades de mesures com les subvencions o com les bonificacions a certs col·lectius), i l'impacte permanent o

1. Vegeu l'«Informe de evaluación de la regla de gasto de pensiones», publicat per l'AIReF el 31 de març del 2025.

2. Vegeu la segona «Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones públicas a largo plazo: demografía y cambio climático», publicada per l'AIReF el 31 de març del 2025.

Espanya: impacte mitjà anual de les mesures adoptades a partir del 2020 per enfortir els ingressos del sistema públic de pensions en el període 2022-2050

(en % del PIB)

	Impacte fins a la data	Impacte mitjà 2022-2050
Variació ingressos	0,8	1,4
Mecanisme d'equitat intergeneracional	0,2	0,4
Evolució de les bases màximes de cotització	0,2	0,3
Cotització addicional de solidaritat	–	0,1
Reforma de les cotitzacions dels treballadors autònoms	–	0,2
Transferències	0,2	0,3
Incrementos del salari mínim interprofessional	0,1	0,1
Reforma laboral	–	–

Font: AIReF.

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

	AIReF 2025	AR24
Creixement del PIB real 2025-2050	1,3%	1,2%
Creixement de la productivitat per hora treballada 2025-2050	1,1%	1,3%
Creixement de l'ocupació (hores) 2025-2050	0,2%	–0,1%
Fluxos migratoris nets 2025-2050	264.000	227.000
Taxa de participació 2025-2050*	66%	69%
Taxa d'atur 2025-2050**	9,3%	9,1%

Notes: * La taxa de participació de l'AIReF no és comparable amb la de l'AR24, ja que assumeix un rang entre els 16 i els 74 anys, mentre que la de l'AR24 ho fa entre els 20 i els 74 anys.

** La taxa d'atur de l'AIReF va dels 16 als 74, i la de l'AR24, dels 20 als 74.

Font: Caixa Bank Research, a partir de dades i de projeccions de l'Informe sobre Envel·liment 2024 (Comissió Europea) i dels documents tècnics de l'AIReF.

estructural sobre els ingressos del sistema dels increments del salari mínim interprofessional i de les mesures laborals.

La regla de despesa implica, doncs, que els 1,4 punts de nous ingressos permetrien una despesa en pensions del 14,7% del PIB el 2022-2050 (el 13,3% + l'1,4%). Cal comparar aquesta xifra amb el 14,6% del PIB, que és l'estimació de despesa bruta en pensions de referència en la mitjana del 2022-2050 de l'Informe sobre Envel·liment 2024 (Ageing Report 2024 o AR24) de la Comissió Europea. Així les coses, no fa falta adoptar mesures addicionals a curt termini. La regla sembla complexa, però, en realitat, és molt intuïtiva:

el 13,3% és un registre molt similar a la despesa en pensions en percentatge del PIB del 2022, quan es va acordar el mecanisme (amb les actualitzacions del PIB ha resultat ser, finalment, del 12,7%). A partir d'aquí, la regla diu: si vols augmentar la despesa en relació amb els nivells actuals en percentatge del PIB, l'has de compensar amb mesures d'ingressos d'una quantia similar perquè el dèficit del sistema de pensions no augmenti.

Aquesta regla va ser el resultat d'una complexa negociació política i és la forma que es va acordar per decidir si cal adoptar mesures d'ajust immediates. No obstant això, no es tracta d'una regla a partir de la qual es pugui determinar la sostenibilitat del conjunt del sistema a llarg termini. El que sí que fa és garantir un sostre a la despesa que pot contribuir a la sostenibilitat del sistema. Però la regla no permet concloure que el sistema comptarà amb prou ingressos per finançar una despesa mitjana en pensions del 14,6% el 2022-2050 o, el que és el mateix, una despesa que, segons aquesta estimació, anirà creixent fins al 16,1% del PIB el 2050 (el 2022, el 12,7% del PIB). Per aquest motiu, l'AIReF fa un segon exercici, analitzat a la segona part d'aquest article, sobre la sostenibilitat del conjunt del sistema, és a dir, sobre si els ingressos del sistema evolucionaran de tal manera que permetran finançar la projecció de la despesa en pensions.

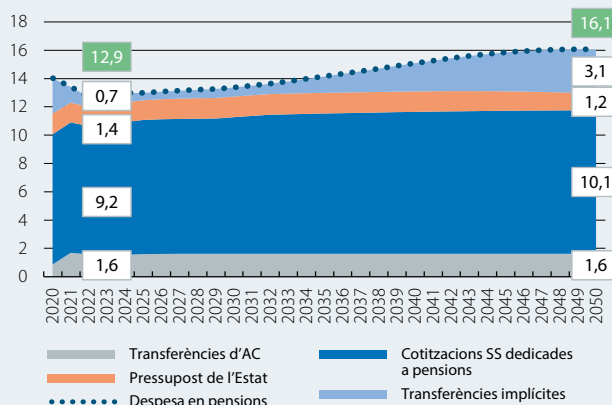
L'escenari macro subjacent per a la regla de despesa és de l'AR24 de fa un any, amb les dades actualitzades del PIB del 2022-2023, però no incorpora les dades demogràfiques favorables dels dos últims anys, derivades de les sorpreses a l'alça en la immigració neta durant els anys 2022 i 2023, ni els canvis metodològics en les estadístiques de base que mesuren els fenòmens demogràfics. En concret, els supòsits bàsics de l'AR24 són: creixement de la població d'1,8 milions entre el 2025 i el 2050, creixement mitjà de la productivitat de l'1,3% el 2025-2050 i creixement del PIB real de l'1,2% el 2025-2050.

Anàlisi de la sostenibilitat de les finances públiques

La clau és que l'AIReF assenyala que complir la regla de despesa no implica que el sistema de pensions no estigui subjecte a pressions addicionals que caldrà gestionar. Per analitzar la sostenibilitat del sistema de pensions i del conjunt de les Administracions públiques (AP), l'AIReF realitza un exercici pròpiament de sostenibilitat segons les seves projeccions macroeconòmiques i demogràfiques, en lloc de les projeccions de l'AR24.

En concret, incorpora les dades demogràfiques més recents, però el seu escenari macro és, a grans trets, força similar al de l'AR24. L'AIReF estima un creixement de la població de 3,0 milions entre el 2025 i el 2050, un creixement anual mitjà de la productivitat de l'1,1% el 2025-2050 (inferior al de l'AR24 per un major creixement de les hores treballades) i un creixement anual mitjà del PIB real de l'1,3% el 2025-2050. Es tracta, com en el cas de l'AR24,

Espanya: evolució prevista de la despesa en pensions i dels ingressos per finançar-la (% del PIB)



Font: AIReF.

d'un escenari macroeconòmic raonable i coherent amb les estimacions de creixement del PIB espanyol a mitjà termini de la majoria dels organismes d'anàlisi econòmica, que el situen, generalment, una mica per damunt de l'1%.

La principal conclusió que es deriva en relació amb el sistema de pensions és que estimen que la despesa en pensions pujarà 3,4 punts entre el 2022 i el 2050 (fins al 16,1% del PIB el 2050), però els ingressos per cotitzacions socials només augmentaran 1 punt. Per tant, serà necessari augmentar en 2,4 punts de PIB els ingressos per la via de les transferències de l'Estat a l'SS per finançar la major despesa en pensions. Per entendre bé el càlcul i per tenir la fotografia completa (vegeu el gràfic), cal recordar que, el 2022, la despesa pública en pensions es va situar en el 12,7% del PIB, despesa que es va finançar amb el 9,1% del PIB en cotitzacions socials dedicades a les pensions contributives i amb el 3,6% del PIB en transferències a l'SS (l'1,6% del PIB de transferències de l'Estat per finançar les pensions contributives i no contributives, l'1,4% per la via dels Pressupostos Generals de l'Estat per a les pensions de les classes passives, i el 0,7%, les anomenades «transferències implícites», amb ingressos de l'Administració central o altres Fons de l'SS).³ Fins al 2050, la despesa pública en pensions pujarà 3,4 punts, fins a assolir el 16,1% del PIB. S'estima que les cotitzacions pujarien 1 punt, fins al 10,1% del PIB, de manera que el 6% restant hauria de venir, el 2050, de les transferències a l'SS.⁴ En conseqüència, per finançar l'increment esperat de la despesa en

3. Els Fons de la Seguretat Social, en termes de comptabilitat nacional, estan compostos pel Sistema de Seguretat Social, pel SEPE i pel FOGASA.

4. Més detalladament, estimen que les transferències de l'Estat per finançar les pensions contributives i no contributives es mantindrien en l'1,6% del PIB i que l'assignació per a les classes passives es reduiria lleugerament en percentatge del PIB. En conseqüència, per finançar l'augment esperat de la despesa en pensions, les transferències implícites de l'Administració central o de la resta dels Fons de la Seguretat Social haurien d'augmentar uns 2,4 punts.

pensions, aquestes transferències haurien d'augmentar 2,4 punts.

Per completar l'anàlisi, l'AIReF presenta una projecció il·lustrativa de com evolucionarien el dèficit i el deute públics si no hi hagués canvis en les polítiques econòmiques. Cal recordar que, a l'augment de la despesa en pensions, se sumen altres pressions sobre la despesa pública. En els propers anys, en defensa. I, a més llarg termini, en sanitat i dependència, àmbit en què, segons l'AIReF, la despesa augmentaria 2 punts del PIB entre el 2023 i el 2050 i arribaria al 9,5% del PIB. Així, la despesa pública, si no s'adopten mesures, augmentaria, fins al 2050, 5,3 punts del PIB (del 44,7% del PIB al 51,0%), dels quals 3,2 punts serien atribuïbles a pensions i 2 punts, a sanitat i dependència. En aquest escenari il·lustratiu (no *policy change*), atès que se suposa que no s'adopten mesures per reequilibrar els comptes públics, l'AIReF estima que el deute públic augmentaria fins al 129% del PIB⁵ el 2050 (deute actual: el 101,8% del PIB) i el dèficit, al 7,0% del PIB el 2050 (dèficit actual: el 3,2% del PIB).

En suma, amb la seva estimació de nous ingressos, l'AIReF ha dictaminat que no s'incompleix la regla de despesa en pensions acordada amb la Comissió Europea, tot i que assenyalava que complir-la no garanteix la sostenibilitat del sistema de pensions ni del conjunt de les AP. En particular, alerta que serà necessari augmentar les transferències de l'Estat a l'SS 2,4 p. p. del PIB per sostenir el sistema entre ara i el 2050.

Javier García-Arenas

5. El 129% és el punt central, però podria anar del 116% del PIB, si el PIB creix 1 dècima més, de mitjana, entre el 2024 i el 2050, fins al 143%, si el PIB creix 1 dècima menys, de mitjana, entre el 2024 i el 2050.