



Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19

Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI

ÁNGEL DE LA FUENTE (coordinador)

MERCEDES AYUSO

JOSÉ IGNACIO CONDE-RUIZ

ENRIQUE DEVESA

JAVIER DÍAZ-GIMÉNEZ

JULIÁN DÍAZ-SAAVEDRA

RAFAEL DOMÉNECH,

INMACULADA DOMÍNGUEZ FABIÁN

LUISA FUSTER

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ

JOSÉ ANTONIO HERCE

SERGI JIMÉNEZ

JOSÉ MARÍA MARÍN VIGUERAS

CONCEPCIÓ PATXOT

ALFONSO SÁNCHEZ MARTÍN

FELIPE SERRANO

Estudios sobre la Economía Española 2023/31

Octubre de 2023

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

Notas sobre las proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI

Octubre de 2023

Ángel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)
coordinador

Mercedes Ayuso (U. de Barcelona)
José Ignacio Conde-Ruiz (FEDEA y U. Complutense)
Enrique Devesa (U. de Valencia e IVIE)
Javier Díaz Giménez (IESE)
Julián Díaz-Saavedra (U. de Granada)
Rafael Doménech (BBVA Research y U. de Valencia)
Inmaculada Domínguez Fabián (U. de Extremadura)
Luisa Fuster (U. Carlos III)
Miguel Ángel García Díaz (U. Rey Juan Carlos I y FEDEA)
José Antonio Herce (LoRIS)
Sergi Jiménez (U. Pompeu Fabra y FEDEA)
José María Marín Viguera (U. Carlos III)
Concepció Patxot (U. de Barcelona)
Alfonso Sánchez Martín (FEDEA)
Felipe Serrano (U. del País Vasco)

Resumen

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSMI) ha publicado recientemente un informe con sus proyecciones de la evolución del gasto público en pensiones a medio y largo plazo y de los efectos esperados de las medidas de ingreso recogidas en la reciente reforma de 2021-23. El informe dibuja un panorama optimista sobre las perspectivas financieras de nuestro sistema público de pensiones tras la reforma, que según los cálculos del Ministerio tendrá un efecto prácticamente nulo sobre su saldo presupuestario en el conjunto del período 2022-2050 y dejará el gasto medio durante el mismo período holgadamente por debajo del nivel que activaría la cláusula de salvaguarda del MEI. En este escenario, por tanto, no sería necesario subir las cotizaciones sociales o tomar otras medidas compensatorias.

Desafortunadamente, las proyecciones del Ministerio resultan, según nuestra evaluación, poco plausibles. Se apoyan en supuestos demográficos y macroeconómicos más favorables que los utilizados por otras instituciones, así como en estimaciones no suficientemente documentadas y en ocasiones poco creíbles de los efectos presupuestarios de algunas de las medidas de la reciente reforma. Como consecuencia, las previsiones del MISSMI infravaloran los efectos de la reforma sobre el déficit presupuestario del sistema y, por lo tanto, sobre el margen de gasto disponible para otras políticas. Nuestros cálculos, por el contrario, apuntan a un crecimiento sustancial del gasto en pensiones neto de nuevos ingresos, que rondaría 1,5 puntos de PIB en promedio entre 2022 y 2050, y excedería los 3,5 puntos en 2050. Estos resultados sugieren que la condición que activa la cláusula de salvaguarda del MEI se cumple ya en la actualidad.

Las principales diferencias entre nuestras proyecciones y las del MISSMI se encuentran en el impacto de los incentivos a la jubilación demorada, la reforma del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) y la mejora de las pensiones mínimas. En los dos primeros casos, la discrepancia parece deberse, al menos en parte, a que las proyecciones del Ministerio no recogen los efectos inducidos sobre el gasto futuro en pensiones de los incentivos a la demora de la jubilación o de la subida de las cotizaciones de los autónomos, mientras que en el tercero no parece tenerse en cuenta que la revisión de las pensiones mínimas y no contributivas no sólo comporta una subida puntual de su cuantía sino un cambio importante en su regla de evolución, que deja de referenciarse a la inflación para ligarse a la evolución de la renta per cápita media.

Por otra parte, el escenario del MISSMI se basa en unas proyecciones de población propias, notablemente más optimistas que las de Eurostat, que sirven de base el *Ageing Report 2024*, en el que se basará la evaluación oficial del sistema de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto-ley 2/2023. Respecto a las proyecciones de Eurostat, las del MISSMI suponen mayores flujos migratorios a partir de 2035, menor esperanza de vida a partir de los 65 y 67 años, y mayor ocupación. Si en lugar de utilizar el escenario demográfico de MISSMI se utiliza el de Eurostat, el gasto total en pensiones en ausencia de las últimas reformas aumentaría en 2050 del 15,65% al 16,90%, es decir, en más de 1,2 puntos de PIB. Adicionalmente, por cada décima anual de menor crecimiento de la productividad, el gasto en pensiones en 2050 aumentaría unas tres décimas de PIB.

Aunque la reforma contempla la activación de mecanismos correctivos en caso de desviaciones al alza de las proyecciones de gasto neto, no conviene infravalorar los costes económicos, políticos y sociales de esa activación, que comportaría seguramente una apreciable subida de los tipos de cotización. Dado su ya elevado nivel, una subida adicional de las cuotas para cubrir el creciente déficit del sistema público de pensiones podría tener efectos adversos sobre el crecimiento potencial, el empleo, la productividad y, en definitiva, sobre el bienestar.

1. Introducción

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSMI) ha publicado recientemente sus proyecciones de la evolución del gasto público en pensiones hasta 2070, cumpliendo así uno de los hitos previstos en relación con el componente 30 del Plan de Recuperación pactado con las instituciones europeas. Aunque incompleto, este ejercicio de transparencia de algunos de los supuestos que están detrás de sus proyecciones de gasto e ingresos del sistema público de pensiones permite que éstas puedan ser sometidas al análisis y escrutinio no sólo de la Comisión Europea sino también de otros expertos.

El informe del MISSMI (2023a) dibuja un panorama optimista sobre las perspectivas financieras de nuestro sistema público de pensiones tras la reciente reforma, que según los cálculos del Ministerio tendrá un efecto prácticamente nulo sobre su saldo presupuestario en el conjunto del período 2022-2050. De acuerdo con sus previsiones, el fuerte incremento del gasto generado fundamentalmente por la revalorización de las pensiones con el IPC y la supresión del Factor de Sostenibilidad, se vería prácticamente compensado por los ahorros generados por el uso intensivo de la jubilación demorada voluntaria y los ingresos adicionales por cotizaciones asociados a otros aspectos de la reforma. De esta forma, el gasto medio hasta 2050, neto de ingresos adicionales, quedaría holgadamente por debajo del nivel que activaría la cláusula de salvaguarda del MEI. No sería, por tanto, necesario subir las cotizaciones sociales o tomar otras medidas compensatorias para corregir el desequilibrio del sistema.

Desafortunadamente, las proyecciones del MISSMI resultan, a nuestro entender, poco plausibles. Se apoyan en estimaciones poco documentadas y sorprendentemente favorables de los efectos de ciertos componentes de la reforma sobre los ingresos y gastos del sistema público de pensiones. Además, se utilizan escenarios macroeconómicos y demográficos más optimistas que las proyecciones de población de Eurostat (EUROPOP23) con las que se evaluará la reforma en 2025, o de lo que justificaría la experiencia de las últimas décadas y la situación actual de la economía española y sus cuentas públicas. Aunque sería deseable, es difícil de justificar que el crecimiento potencial de la economía española vaya a ser muy superior al que maneja la Comisión Europea para las grandes economías de la Unión Europea en las próximas décadas. En cualquier caso, la relevancia del documento exigiría una exposición clara y detallada de la metodología utilizada, que ahora no se incluye, y una presentación más equilibrada de los resultados, incorporando no sólo un escenario tan optimista como el utilizado, sino también otros que recojan posibles riesgos a la baja y un escenario central más realista.

En el resto de esta nota se justifica esta apreciación. Comenzamos en la sección 2 resumiendo las proyecciones del Ministerio sobre la senda esperada del gasto en pensiones en ausencia de la reforma y los efectos sobre los gastos e ingresos del sistema de las distintas medidas que integran ésta, comparándolas con proyecciones alternativas de las mismas variables e identificando las principales fuentes de las discrepancias entre ambas proyecciones. Estas tienen que ver, fundamentalmente, con los escenarios macroeconómicos y demográficos subyacentes y con diferencias muy significativas en el impacto estimado sobre las cuentas del sistema de pensiones de los incentivos a la jubilación demorada, la reforma del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, la mejora de las pensiones mínimas y la reciente reforma laboral. En las secciones 3 y 4 examinamos cada una de estas cuestiones y argumentamos que los supuestos en los que se basan las proyecciones del Ministerio, hasta donde es posible conocerlos, son generalmente optimistas, y que algunas de sus estimaciones de impacto resultan poco creíbles. En la sección 5 se analizan las proyecciones demográficas y el escenario macroeconómico, y se evalúa la sensibilidad de las proyecciones de gasto sobre PIB a cambios en los supuestos de crecimiento de la población y de la productividad. La sección 6 destaca las ya elevadas necesidades de financiación complementaria del sistema público de pensiones, por encima de las cotizaciones sociales, que aumentarían muy significativamente de no cumplirse las optimistas proyecciones del MISSMI. Por último, la sección 7 presenta las principales conclusiones.

2. Las proyecciones del MISSMI: una visión general

El Cuadro 1 resume las nuevas proyecciones de gasto en pensiones del MISSMI y las compara con resultados alternativos tomados del último informe del *Ageing Working Group* de la Comisión Europea (el de 2021, EC, 2021), de las recientes estimaciones de FEDEA sobre el impacto de la última reforma, de Devesa et al (2021) y del propio MISSMI (2023b). Para abreviar, nos referiremos a estas cifras, recogidas en la primera y segunda columna del Cuadro 1, como “nuestras proyecciones,” por considerarlas, en principio, las más plausibles entre las que conocemos.

El Cuadro comienza en la línea 0 con el gasto previsto en pensiones públicas en ausencia de la reciente reforma, tanto en el año 2050 como en promedio durante el período 2022-50 (tomado en nuestro caso del *Ageing Report* de 2021, AR21). A esta previsión de partida se le van sumando los efectos estimados de cada una de las medidas que conforman la reforma, empezando por la supresión del Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) y el

Cuadro 1: Efectos esperados de la reforma sobre los ingresos y gastos del sistema público de pensiones, proyecciones alternativas en % del PIB

	<i>AR21 y FEDEA</i>		<i>Nuevas proy. MISSMI</i>	
	<i>2050</i>	<i>promedio 2022-50</i>	<i>2050</i>	<i>promedio 2022-50</i>
0. Gasto previsto sin reformas	13,00%	12,73%	12,25%	
1. Supresión IRP y FS (fase I)	3,50%	2,11%	3,40%	
2. Gasto en escenario base nuevo MISSMI	16,50%	14,84%	15,65%	14,71%
3. Medidas de gasto, efecto incremental				
3.1. Incentivos jubilación: ahorro por demora	-0,41%	-0,39%	-1,35%	-0,70%
3.2. Incentivos jubilación: coste primas demora	0,47%	0,22%		
3.3. Reforma RETA: aumento pensiones autónomos	0,72%	0,25%		
3.4. Cambios en el cálculo de la pensión inicial	0,18%	0,08%	0,18%	0,08%
3.5. Mejora pensiones mínimas y género	0,28%	0,20%	0,06%	0,06%
3.6. Aumento pensión máxima	0,05%	0,02%	0,13%	0,05%
Total: aumento esperado del gasto	1,29%	0,39%	-0,99%	-0,51%
4. Gasto total tras reforma	17,78%	15,23%	14,66%	14,20%
5. Medidas de ingreso, efecto incremental				
5.1. Reforma RETA: mayores cotizaciones	0,75%	0,61%	0,60%	0,37%
5.2. Subida cotizaciones MEI	0,40%	0,36%	0,48%	0,40%
5.3. Destope cotiz. rel. a. base máx. real constante	0,40%	0,21%	0,51%	0,36%
5.4. Cuota de solidaridad	0,10%	0,07%	0,11%	0,07%
5.a. Subtotal: aumento esperado de los ingresos	1,65%	1,25%	1,69%	1,20%
5.5. Destope cotizaciones en AR21	0,47%	0,25%	0,47%	0,25%
5.b. Total: aumento esp. de ingresos relativo a	1,18%	1,00%	1,23%	0,95%
6. Efecto sobre ingresos de medidas laborales				
6.1. Reforma laboral			0,30%	0,29%
6.2. Afloramiento, nuevos afiliados			0,10%	0,14%
6.3. Subida SMI			0,20%	0,15%
Total: ingresos generados por otras políticas			0,60%	0,58%
7. Efecto neto: 7.1 Δ gastos – Δ ingresos (sobre 2)	0,10%	-0,61%	-2,81%	-2,04%
7.2. incluyendo fase I (sobre 0)	3,60%	1,50%	0,59%	
8. Gasto neto de incremento de ingreso (crit. MEI)				
8.1. bruto (4 – 5.a - 6)		13,97%		12,42%
8.2. relativo a AR21 (4 – 5.b - 6)		14,23%		12,67%

- Nota: gasto público total, incluye pensiones asistenciales y de clases pasivas

- Fuentes: Las proyecciones recogidas en las dos primeras columnas provienen del Ageing Report de 2021 (MAE, 2021) para las filas 0 a 2, de Devesa et al (2021) para la fila 5.2, del MISSMI (2023b) para 3.4 y de de la Fuente (2023b) para el resto de las filas.

Las proyecciones de las columnas tercera y cuarta se toman de MISSMI (2023a). En particular:

- El detalle de las medidas de gasto (bloque 3) se toma de la p. 118. Allí se ofrecen proyecciones año a año de los efectos de cada medida, de las que se extrae el dato de 2050 y con las que se calcula el promedio para 2022-50.

- El impacto en 2050 de las medidas de ingreso (bl. 5) se toma de la p. 120 y el promedio para 2022-50 de la p. 103.

- El impacto de la reforma laboral y SMI (bloque 6) se toma de las pp. 102 y 103.

- En cuanto al gasto total (incluyendo clases pasivas y pensiones no contributivas) en 2050, se parte del correspondiente al escenario base del MISSMI (línea 3), tomado de la p. 124. Restando la estimación del gasto incremental generado en el mismo año por la supresión del IRP y el FS (línea 1, tomada de la p. 179), se llega al gasto esperado antes de la reforma (línea 0).

- El gasto total medio durante 2022-50 tras la reforma (línea 4) se toma del tercer párrafo de la p. 9. Restándole el impacto total de las medidas de gasto del bloque 3, se llega al gasto total en el escenario base del MISSMI (líneas 2), que incluye la supresión del IRP y el FS. No hemos encontrado datos sobre el impacto medio de estas últimas medidas entre 2022 y 2050, por lo que tampoco se ha podido calcular el gasto previsto en su ausencia (línea 0).

Factor de Sostenibilidad (FS) (línea 1), para llegar a lo que el MISSMI toma como escenario base (línea 2). El resto de las medidas de la reforma se agrupan en tres bloques: las que afectan al gasto (bloque 3) y a los ingresos, distinguiendo en este último caso entre medidas que tienen que ver directamente con el sistema de pensiones (bloque 5) y las relacionadas con el mercado de trabajo (bloque 6). En el caso de los ingresos, el impacto diferencial del “destope” de las cotizaciones se calcula de entrada con respecto a una base máxima de cotización que permanece constante en términos reales (línea 5.3), descontándose después en la línea 5.5 (nuestra estimación de) el incremento de ingresos que se obtendría con la regla de evolución de la base máxima utilizada en el escenario base del AR21 (actualización con los salarios) para llegar así al efecto incremental sobre el AR21, que debería ser el dato relevante a efectos del mecanismo de salvaguarda del nuevo MEI, aunque no parece que se pretenda hacer así los cálculos.

En la parte inferior del Cuadro se calcula el incremento del saldo presupuestario del sistema público de pensiones generado por la reforma (bloque 7), incluyendo y sin incluir en ésta la primera fase de derogación del IRP y el FS, y finalmente el “gasto neto de incrementos de ingresos generados por la reforma” (bloque 8), que es la variable que se considera a efectos de la puesta en marcha de la cláusula de cierre del nuevo MEI que obligaría a tomar medidas correctivas para reducir el desequilibrio financiero del sistema. Su límite máximo a estos efectos sería del 13,3% del PIB, considerando el promedio esperado sobre el período 2022-50.¹

Las dos proyecciones que estamos comparando proporcionan resultados muy diferentes. Mientras que el Ministerio prevé que la reforma en su conjunto tendrá un efecto moderado sobre el saldo presupuestario del sistema de pensiones, que alcanzaría las seis décimas de punto del PIB en 2050 y sería prácticamente nulo en promedio entre 2022 y 2050,²

¹ La Disposición Adicional Segunda del RDL 2/2023 introduce una cláusula de salvaguarda que obliga a tomar acciones correctivas para evitar que el déficit del sistema de pensiones se dispare. En primera instancia, la condición que pondría en marcha tales acciones,

$$Gastom22-50 > 15\% + (Dingresom22-50 - 1,7\%),$$

se formula en términos del gasto público en pensiones medido como porcentaje del PIB proyectado para el promedio del período 2022-50 (*Gastom22-50*). Esta variable no podrá superar la suma del 15% del PIB y el exceso de ingresos extra por encima del 1,7% del PIB generado por las medidas de ingreso adoptadas como parte de la reforma, también medidos en porcentaje del PIB y en promedio sobre el mismo período (*Dingresom22-50*). Trasladando este último término al otro lado, la expresión puede reescribirse en términos del gasto en pensiones neto de ingresos adicionales:

$$Gastom22-50 - Dingresom22-50 > 15\% - 1,7\% = 13,3\%$$

que es la forma de la condición a la que se hace referencia en el texto.

Esta cláusula de cierre de carácter semiautomático es un avance importante sobre la primera versión del MEI en la que la corrección de posibles desequilibrios de fiaba a posibles futuros acuerdos con los agentes sociales (véase de la Fuente, García y Sánchez, 2022).

² No disponemos del dato de gasto previsto sin reformas (línea 0) para hacer el cálculo exacto. Sin embargo, si aproximamos este dato a partir de la línea 2 y nuestra estimación del coste medio de la supresión del IRP y FS, el deterioro del déficit causado por la reforma sería de menos de una décima de punto del PIB.

nuestros cálculos apuntan a un deterioro mucho más intenso de tal saldo, que rondaría el punto y medio en promedio y excedería los 3,5 puntos en 2050 (línea 7.2). En cuanto al gasto en pensiones neto de nuevos ingresos, el Ministerio prevé que el promedio esperado durante el período 2022-50 se situará holgadamente por debajo del umbral máximo del 13,3% establecido en el nuevo MEI, lo que seguiría siendo cierto si el cálculo se realizase tomando como referencia la subida de la base máxima de cotización al ritmo previsto en el AR21 en lugar de su nivel actual, que sería en principio lo indicado. De acuerdo con nuestros cálculos, sin embargo, el umbral se excedería ya de entrada incluso con el procedimiento más favorable, lo que previsiblemente obligará a tomar medidas correctivas ya en la primera evaluación del sistema, prevista para dentro de dos años.

**Cuadro 2: Principales discrepancias entre los dos conjuntos de proyecciones
diferencias en los efectos esperados sobre el gasto neto de ingresos**

	<i>efecto en 2050</i>			<i>promedio 2022-2050</i>		
	<i>MISSMI</i>	<i>Fedea/AR21</i>	<i>dif</i>	<i>MISSMI</i>	<i>Fedea/AR21</i>	<i>dif</i>
Gasto previsto sin reformas (0)	12,25%	13,00%	+0,75%			
Jubilación demorada (3.1+3.2)	-1,35%	+0,06%	+1,41%	-0,70%	-0,17%	+0,53%
Reforma del RETA (3.3-5.1)	-0,60%	-0,03%	+0,57%	-0,37%	-0,35%	+0,02%
Mejora pensiones mínimas (3.5)	+0,06%	+0,28%	+0,22%	+0,06%	+0,20%	+0,14%
Medidas laborales (6, total)	-0,60%		+0,60%	-0,58%		+0,58%
<i>total</i>			+3,55%			+1,27%

- Fuente: Cuadro 1

El Cuadro 2 resume las discrepancias más importantes entre ambas fuentes. La significativa diferencia que se aprecia en las previsiones de gasto para 2050 en ausencia de la reforma estarían recogiendo diferencias en los escenarios macroeconómicos y demográficos que subyacen a ambas previsiones. Como veremos enseguida, el MISSMI parte de supuestos más favorables que el *Ageing Report* de 2021 sobre la evolución de la productividad, el empleo y las variantes demográficas (fecundidad, saldo migratorio, supervivencia y esperanza de vida), que se traducen en un mayor crecimiento del PIB y un menor peso en el mismo del gasto en pensiones. A esta diferencia de partida hay que añadir las resultantes de estimaciones más optimistas que las nuestras de los efectos de diversos componentes de la reforma sobre el gasto o los ingresos del sistema, destacando especialmente la correspondiente a los nuevos incentivos a la demora de la jubilación, de los que se esperan enormes ahorros. Finalmente, el Ministerio sostiene también que las políticas laborales del actual Gobierno están generando por distintas vías un incremento muy considerable de los ingresos por cotizaciones sociales

que ampliarían el margen disponible para incrementar el gasto en pensiones. En el resto de la nota examinaremos en cierto detalle todas estas cuestiones, apoyándonos en parte en algunos trabajos recientes.

3. Los efectos de los incentivos a la jubilación demorada y la reforma del RETA

El informe del MISSMI (2023a) no contiene prácticamente ninguna explicación sobre cómo se obtienen las estimaciones recogidas en el Cuadro 2, lo que resulta bastante chocante en un informe técnico. Algo más de información a este respecto, aunque no mucha, puede encontrarse en las memorias de impacto que en su día acompañaron a las normas de la reforma (la Ley 21/2021 y el RDL 2/2023). Resulta, por tanto, prácticamente imposible valorar directamente los méritos del procedimiento utilizado para construir las estimaciones de impacto del Ministerio, lo que obliga a ir directamente a la plausibilidad general de sus resultados y/o a su comparación con otros cuyo procedimiento de cálculo sí se conoce.

3.1. Incentivos a la jubilación demorada

Con el objetivo de promover el alargamiento de las carreras laborales, en la Ley 21/2021 (BOE, 2021) se mejoraron las compensaciones ofrecidas para incentivar la demora voluntaria de la jubilación más allá de la edad legal ordinaria. En particular, el trabajador podrá escoger entre un incremento del 4% de la base reguladora de su pensión por cada año completo de demora, o un pago único a tanto alzado que oscilaría aproximadamente entre 6.000 y 12.000 euros por año, lo que supone entre el 28 y el 42 por ciento de la pensión inicial, dependiendo fundamentalmente de la cuantía de esta última (véase la sección 4 del Anexo a de la Fuente, 2023a). El Real Decreto 371/2023, de 16 de mayo, regula la opción mixta, que consiste en una combinación de las dos anteriores. Conviene apuntar que estas mejoras se obtienen solo en el caso de años completos de retraso de la edad de jubilación.

De acuerdo con el informe del MISSMI (2023a, pp. 69 y 70) esta medida se traducirá en un aumento gradual de la edad media de jubilación que comportará un ahorro creciente del gasto en pensiones. En 2050 se espera que la edad media de jubilación se haya incrementado en 1,6 años como resultado de los nuevos incentivos, con un ahorro de 1,41 puntos de PIB en el gasto en pensiones.³

¿Son razonables estas cifras? Vayamos por partes. El retraso estimado en la edad de jubilación se apoya en los resultados de una encuesta del propio Ministerio sobre la

³ Esta última cifra es algo mayor que la recogida en el Cuadro 1, que proviene de la p. 118. Es posible que la diferencia se deba a la inclusión del régimen de clases pasivas, pero en el informe no se dice nada al respecto.

disposición de los trabajadores a retrasar voluntariamente su salida del mercado laboral en respuesta a una compensación que podría ser un pago único a tanto alzado o una mejora de su pensión, en función del nivel (alto, medio o bajo) de tal compensación. Lamentablemente, el Informe no ofrece ninguna información sobre la muestra de la encuesta y no recoge el texto exacto de sus preguntas, con lo que no se conocen ni la cuantía de las hipotéticas compensaciones ofrecidas ni la duración exigida de la demora. Lo único que se nos dice es que los resultados indicarían que la disposición a demorar la jubilación sería mayor en respuesta a un pago único que a un incremento de la pensión (¿con independencia de sus cuantías relativas?). En el caso del pago único, algo más del 20% de la muestra declara que pospondría su jubilación con seguridad si se ofrece una compensación “media” o “alta”, mientras que un 40% adicional lo ve probable (MISSMI, 2023a, pp. 66-7).

El MISSMI supone, sin explicación alguna, que aquellos que opten por demorar la jubilación en respuesta a los nuevos incentivos permanecerán activos durante tres años adicionales en promedio.⁴ Bajo este supuesto, el retraso en la edad media de jubilación de 1,6 años que el Ministerio espera implicaría que un $(1,6/3) = 53,3\%$ de todos los trabajadores optaría por demorar su jubilación en 2050. Esta tasa de aceptación de la demora es, en principio, consistente con los resultados de la encuesta del Ministerio, aunque a nuestro entender convendría ser algo más cautos a la hora de trasladar estos porcentajes a decisiones reales. Si suponemos que sólo la mitad de los que lo ven probable terminarán demorando su jubilación, lo que parece prudente, la tasa de aceptación se situaría en torno al 40% y el retraso medio de la edad de jubilación se reduciría a $0,4*3 = 1,2$ años.

¿Cómo se pasa del retraso en la jubilación al ahorro en pensiones? Sobre esto, ninguno de los dos documentos del MISSMI referenciados arriba ofrecen ayuda alguna, limitándose a enunciar el resultado. Un buen punto de partida para relacionar estas dos variables es el gasto que suponen las nuevas pensiones de jubilación causadas durante un año,⁵ que sería el ahorro corriente obtenido si todos los trabajadores optasen por demorar su jubilación en un año. Con datos de 2021, esta partida ascendió al 0,51% del PIB, una cifra que tenderá seguramente a crecer con el paso del tiempo según aumenta el tamaño de las nuevas cohortes de jubilados con la llegada de la generación del “baby boom” a la edad de jubilación. Proyectándola hacia delante en proporción al cociente entre la población que entra en edad de jubilación (aproximada por la de 65 años) y la población total en edad de trabajar (20-64), que pasaría

⁴ Esto no se explicita en el Informe que estamos comentando, pero sí en la Memoria de la Ley 21/2021 en la que se establecen los nuevos incentivos (MISSMI, 2021, pp. 84-5).

⁵ Este coste se calcula multiplicando el número total de altas de nuevas pensiones de jubilación registradas durante el ejercicio por la cuantía media anual de tales pensiones.

del 1,84% en 2021 al 2,44% en 2050, según las proyecciones demográficas EUROPOP 2019 utilizadas en el AR21 (Eurostat, 2021) obtenemos un ahorro de 0,68% puntos de PIB por año de demora media en la jubilación. Este ahorro multiplicado por los 1,2 años de la demora esperada nos daría un ahorro bruto total del 0,81% del PIB.

De esta cantidad, por último, habría que deducir el coste de las compensaciones por la demora de la jubilación, sea en forma de pagos únicos o de mayores pensiones. Según nuestros cálculos, el valor descontado de la segunda opción (con una tasa de descuento real del 2% y suponiendo 20 años de disfrute de la pensión) sería aproximadamente el doble que el de la prima única, cuya cuantía estaría, en promedio, en torno a un tercio de la pensión anual inicial.⁶ Así pues, en el caso más favorable para el sistema (todos los que demoran optan por el pago único, que es lo más barato), el ahorro neto sería de $(2/3)*0,81\% = 0,54\%$ del PIB anual, menos de la mitad del que se estima en el informe del MISSMI. En la práctica, además, cabe esperar que una fracción importante de los trabajadores se comportará racionalmente y optará por la subida del 4% de la pensión en lugar del pago único, lo que encarecerá mucho las compensaciones, aunque extendiéndolas en el tiempo. También cabe esperar que se produzca un proceso de autoselección en el que sólo los trabajadores con peor salud opten por las primas únicas. Todo esto reduciría aún más el ahorro esperado.

Nuestros cálculos, basados en un retraso medio esperado de la edad de jubilación en 1 año, apuntan a que, si una fracción suficientemente elevada de los trabajadores opta por la subida del 4% de la pensión en lugar del pago único, el ahorro derivado de la medida seguirá una senda con forma de U invertida y podría ser negativo a largo plazo (véase de la Fuente, 2023a, sección 4 y anexo 4). Incluso si todos optasen por la prima única, el ahorro esperado en 2050 estaría en torno al 0,30% del PIB, menos de una cuarta parte de la proyección del MISSMI.

3.2. La reforma del RETA

La modificación del sistema de cotización de los trabajadores del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) se regula en el RDL 13/2022 (BOE, 2022). El texto supone el inicio de una transición gradual hacia un sistema en el que las cotizaciones de los autónomos tendrán que reflejar sus ingresos reales, a diferencia del sistema actual en el que, con ciertas limitaciones, los trabajadores por cuenta propia pueden escoger su base de cotización con independencia de sus ingresos, lo que se traduce en una proporción muy elevada de cotizaciones por la base mínima. Con este fin, las bases de cotización habrán de elegirse dentro

⁶ Véase la sección 4 del Anexo a de la Fuente (2023a).

de unas bandas que dependerán de los rendimientos netos declarados en el IRPF y se irán estrechando durante un período transitorio de un máximo de nueve años hasta converger a la renta.⁷

Según el informe del MISSMI (2023a, pp. 82-4 y 119-20), la reforma generará un flujo creciente de nuevos ingresos que se situará en 0,6 puntos de PIB en 2050 sin efecto alguno, al parecer, sobre el gasto en pensiones de autónomos en esa fecha. Una vez más, los efectos estimados de la reforma se anuncian sin explicación alguna de cómo se han calculado. El informe contiene, sin embargo, algunos datos interesantes, no fácilmente accesibles hasta ahora, que no parecen consistentes con los cálculos del Ministerio.

Cuadro 3: Impacto esperado de la reforma del RETA sobre la base media de cotización, con datos de 2021

<i>tramos de rendimientos euros/mes</i>	<i>[1] % del no. total de autónomos</i>	<i>[2] base de cotización media 2021</i>	<i>[3]=[1]*[2] calculo de la base media en 2021</i>	<i>[4] base de cotizacion tras reforma</i>	<i>[5]=[1]*[4] calc base media tras reforma</i>
< 670	50,32%	1.025	516	719	362
670-900	7,94%	1.052	84	784	62
900-1.125	6,48%	1.085	70	850	55
1.125-1.300	4,14%	1.118	46	1.300	54
1.300-1.500	4,10%	1.147	47	1.500	62
1.500-1.700	3,33%	1.172	39	1.700	57
1.700-1.850	2,11%	1.190	25	1.850	39
1.850-2.030	2,21%	1.208	27	2.030	45
2.030-2.330	3,02%	1.230	37	2.330	70
2.330-2.760	3,28%	1.257	41	2.760	91
2.760-3.190	2,42%	1.293	31	3.190	77
3.190-3.620	1,80%	1.324	24	3.620	65
3.620-4.050	1,40%	1.351	19	4.050	57
4.050-6.000	3,55%	1.412	50	4.496	160
> 6.000	3,89%	1.594	62	4.496	175
<i>total/promedio</i>	<i>100,00%</i>		<i>1.118</i>		<i>1.429</i>
<i>variación % con reforma</i>					<i>27,82%</i>

- Fuente: MISSMI (2023a), pp. 77-83. La columna [1] se toma de la Figura 55, en la p. 77, la [2] de la Figura 56, en la p. 78. Para la columna [4] se utiliza la escala aplicable de 2032 en adelante que se recoge en la Figura 62 para rendimientos superiores a 1.167 euros mensuales. Para rendimientos inferiores a ese umbral, se utiliza la escala de bases mínimas correspondiente a 2025, la última disponible, que se toma de la Figura 2 en la p. 26.

El Cuadro 3 muestra el desglose de los afiliados al RETA por tramos de rendimientos netos mensuales en 2021 (columna [1]), la base de cotización media de cada tramo realmente

⁷ Para más detalles, véase García Díaz (2022).

observada en el mismo ejercicio (col. [2]) y la base de cotización que le correspondería una vez completada la reforma (col. [4]). Utilizando estos datos, en las columnas [3] y [5] se calculan las bases medias mensuales de cotización antes y después de la reforma, concluyéndose que ésta comportaría, una vez completada, un aumento del 27,8% en la base media de cotización de los autónomos.

Utilizando este dato, es sencillo calcular el incremento bruto de ingresos por cuotas sociales que la reforma comportaría “a largo plazo” (una vez completada). Los cálculos, que se realizan con datos de 2021, se resumen en el Cuadro 4. Aplicando el incremento esperado de la base media de cotización, y por tanto de la recaudación, a los ingresos totales por cotizaciones del RETA (e ignorando posibles cambios de comportamiento), se esperaría un incremento de las cotizaciones por un importe de 3.100 millones de euros, o un 0,26% del PIB.

Cuadro 4: Impacto esperado a largo plazo de la reforma del RETA sobre los ingresos brutos del sistema de pensiones con datos de 2021

RETA, ingresos totales por cotizaciones en 2021, Meuros	11.142
Aumento esperado con la reforma, en %	27,82%
en Meuros	3.100
en % del PIB	0,26%
Nota: PIB de 2021	1.206.842

- Fuente: MISSMI (2022) con datos de 2021 y Contabilidad Nacional de España (INE, 2023).

Si, como cabe esperar, el peso de las rentas de los autónomos en el PIB se mantiene aproximadamente constante en el tiempo, también lo hará este porcentaje, que mide la ganancia bruta de ingresos para el sistema de pensiones derivada de la reforma del RETA. De esta ganancia, sin embargo, habría que deducir el aumento del gasto en pensiones generado por las mayores cotizaciones, que iría creciendo en el tiempo según se vayan jubilando nuevas cohortes de autónomos que habrán cotizado cada vez más tiempo con la nueva escala.⁸ Así pues, una vez completada la reforma, la ganancia *net*a para el sistema debería ser decreciente en el tiempo.

La senda que dibujan las proyecciones del MISSMI es muy distinta de la esperada en base a la argumentación anterior. El incremento de ingresos esperado en 2032, que es cuando se completaría la reforma, sería del 0,40% del PIB, un 50% superior al calculado más arriba. La ganancia para el sistema, además, seguiría aumentando hasta llegar al 0,60% en 2046,

⁸ En estos cálculos no se han tenido en cuenta las prestaciones adicionales que se podrían generar, entre otras cosas, por las pensiones de incapacidad, de viudedad, orfandad y en favor de familiares ligadas a la pensión original de jubilación.

donde se estabilizaría permanentemente según el MISSMI. Este patrón sugiere que los cálculos del Ministerio no están teniendo en cuenta el aumento gradual de la cuantía de las pensiones inducido por las mayores cotizaciones, y asumen además un crecimiento muy considerable del peso en el PIB de la renta de los autónomos, o al menos de sus rendimientos declarados. Esta hipótesis merecería una discusión más detallada en el informe, que ahora sólo le dedica algunas líneas con una vaga mención al efecto esperado de las reformas en curso sobre la informalidad en el mercado de trabajo español (p. 83).

Curiosamente, el incremento de ingresos que proyecta el Ministerio para 2050 no está muy lejos de la ganancia *bruta* de largo plazo que se estima en nuestros trabajos (véase la sección 5 de de la Fuente, 2023a) partiendo de la hipótesis de que las cotizaciones medias del RETA se equiparan con la reforma a las del Régimen General (e, implícitamente, que las rentas medias de los dos colectivos son las mismas). En nuestro caso, sin embargo, también se equiparan gradualmente las pensiones de ambos grupos de trabajadores, y esto hace que la ganancia neta para el sistema en 2050 sea prácticamente nula, frente a las seis décimas de PIB que proyecta el Ministerio.

3.3. El coste de la mejora de las pensiones mínimas

Un tercer aspecto de la reforma, sobre el que también existen discrepancias importantes entre las estimaciones del MISSMI y las nuestras, tiene que ver con el coste presupuestario de la mejora de las pensiones mínimas y asistenciales recogida en el Real Decreto-ley 2/2023 (BOE, 2023). La norma establece que las pensiones de jubilación no contributivas y las cuantías mínimas de las contributivas se ligarán al umbral de pobreza calculado en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), que se define a su vez como un porcentaje dado de la renta per cápita mediana. Las brechas existentes entre las cuantías actuales de estas pensiones y los nuevos mínimos se eliminarán gradualmente entre 2024 y 2027.

De acuerdo con el informe del MISSMI (2023a, pp. 118-119), el coste de esta medida en 2027 sería del 0,07% del PIB, que iría reduciéndose con el paso del tiempo, alcanzando el 0,06% en 2050 y el 0,05% en 2060. Una vez más, el Ministerio no ofrece explicación alguna sobre cómo se llega a este resultado, pero aporta algunos datos relevantes para el cálculo que son difíciles de cuadrar con sus propias proyecciones.

Las dos primeras columnas del Cuadro 5 muestran el número total de pensiones mínimas desglosadas por tipos (en 2021, último año disponible) y la cuantía mínima de cada tipo de pensión en 2023. En el resto del Cuadro se calculan dos estimaciones alternativas del

Cuadro 5: Impacto directo esperado de la mejora de las pensiones mínimas sobre el gasto en pensiones con datos de 2021 y 2023

	<i>no. de pensiones mínimas (2021)</i> [1]	<i>obs. en 2023</i> [2]	<i>cuantía anual pensión mínima tras reforma</i>		<i>Δ gasto debido a la reforma, Meuros</i>	
			<i>FEDEA</i> [3]	<i>MISSMI</i> [4]	<i>FEDEA</i> [5]	<i>MISSMI</i> [6]
jubilación:						
mayor de 65 años con cónyuge a cargo	218.473	13.527	15.195	15.218	364	369
con cónyuge no a cargo	677.657	10.406	11.048	11.281	435	593
sin cónyuge, unipersonal	378.547	10.963	11.639	11.886	256	349
menor de 65 con cónyuge a cargo	4.685	12.683	15.195	15.218	12	12
con cónyuge no a cargo	4.284	9.695	10.655	10.511	4	3
sin cónyuge, unipersonal	3.182	10.256	11.272	11.120	3	3
viudedad:						
con cargas familiares	16.378	12.683	15.195	15.218	41	42
con 65 años o discapacidad > 65%	558.038	10.963	12.049	11.886	606	515
entre 60 y 64 años	31.273	10.256	11.272	11.120	32	27
menor de 60 años	23.967	8.306	9.129	9.006	20	17
incapacidad permanente:						
gran invalidez, con cónyuge a cargo	503	20.290	21.541	22.827	1	1
con cónyuge no a cargo	593	15.610	16.572	16.922	1	1
sin cónyuge, unipersonal	972	16.447	17.460	17.829	1	1
absoluta, con cónyuge a cargo	9.855	13.527	15.195	15.218	16	17
con cónyuge no a cargo	16.439	10.406	11.048	11.886	11	24
sin cónyuge, unipersonal	27.929	10.963	11.639	11.281	19	9
total de 60-4 años, con cónyuge a cargo	9.658	12.683	15.195	15.218	24	24
con cónyuge no a cargo	23.428	9.695	10.655	11.886	22	51
sin cónyuge, unipersonal	14.123	10.256	11.272	11.281	14	14
total < 60 años, con cónyuge a cargo	5.642	8.082	8.883	15.218	5	40
con cónyuge no a cargo	2.598	8.012	8.806	10.511	2	6
sin cónyuge, unipersonal	24.959	8.082	8.883	11.120	20	76
orfandad	150.164	3.353	3.685	3.634	50	42
en favor de familiares	22.949	3.353	3.685	3.634	8	6
Pens. Contrib. total o media ponderada	2.226.296	10.387	11.270	11.396	1.966	2.245
variación % inducida por la reforma			8,50%	9,71%		
en % del PIB					0,14%	0,16%
No contributivas, total o media	446.119	6.785	7.597			
Total o media ponderada	2.672.415	9.786	10.657			

- Fuentes: Número de pensiones mínimas (en 2021) y cuantía mínima de cada tipo de pensión en 2023: MISSMI (2022), pp. 256 y 251, Cuadros IV.51 y IV.48. Pensión mínima tras la reforma con datos de 2023, estimación de FEDEA: de la Fuente (2023c), p. 14, Cuadro 5. Pensión mínima en 2027 a precios de 2023: calculada a partir de MISSMI (2023a), deflactando la cuantía proyectada para 2027 (Figura 98 en p. 115) con la inflación acumulada entre 2023 y 2027 (Figura 96 en p. 114). Las dos últimas columnas aproximan el incremento directo del gasto inducido por la reforma una vez completada, calculado como [5] = ([3]- [2]) * [1] y [6] = ([4]- [2]) * [1].

coste directo que tendría la reforma si se implementase de una sola vez en 2023. Es decir, el incremento del gasto en pensiones que resultaría de la adecuación inmediata de éstas a los nuevos mínimos ligados al umbral de pobreza. En la estimación de FEDEA (de la Fuente, 2023c, sección 4.2) el nuevo mínimo se calcula directamente para 2023 a partir de los datos disponibles de la ECV. La segunda estimación se obtiene por un procedimiento similar, pero utilizando los datos del MISSMI. Se toma en primera instancia la estimación de los nuevos mínimos para 2027 que ofrece el Ministerio, deflactándolos seguidamente por la inflación esperada acumulada entre 2023 y 2027, también según las proyecciones del Ministerio. Como se observa en el Cuadro 5, hay diferencias importantes entre las columnas [3] y [4] para algunos tipos (afortunadamente, poco frecuentes) de pensiones como resultado de distintas interpretaciones de las no siempre transparentes disposiciones del decreto sobre la actualización de las cuantías mínimas de las pensiones. Pese a ello, los resultados agregados son muy similares en ambos casos, situando el coste esperado de la reforma, una vez completa, entre el 0,14% y el 0,16% del PIB para el conjunto de las pensiones contributivas, a lo que habría que sumar otras dos centésimas y media ligadas a la mejora de las pensiones asistenciales. No se entiende, por tanto, cómo se obtiene el coste del 0,07% que el Ministerio proyecta para 2027, pues sus propias estimaciones de los nuevos mínimos apuntarían a un coste en torno a dos veces mayor.

Las dos proyecciones, además, presentan sendas claramente divergentes de 2027 en adelante. Mientras que la proyección del MISSMI se reduce suavemente con el paso del tiempo, la nuestra aumenta con rapidez hasta llegar al 0,28% del PIB en 2050. En nuestro caso, el rápido aumento del gasto estimado se debe a que la mejora de las pensiones mínimas no supondrá únicamente un incremento puntual en sus cuantías, sino también un cambio importante en su regla de evolución, pues estas prestaciones pasarán de actualizarse con la inflación a ligarse (aproximadamente) al crecimiento de los salarios, dado que el umbral de pobreza se calcula a partir de la renta per cápita media. A la vista de sus proyecciones, hay que suponer que el Ministerio no ha tenido en cuenta este factor.

4. El impacto de otras reformas sobre los ingresos y del aumento de las cotizaciones sobre el empleo

El informe del MISSMI no sólo estima los efectos sobre los gastos e ingresos del sistema público de pensiones de las medidas que integran la reciente reforma del propio sistema, sino también los de otras reformas o medidas ajenas al mismo, concluyendo que éstas generan un margen no despreciable de nuevos ingresos netos (en torno a 6 décimas de punto de PIB, tanto

en 2050 como en promedio desde ahora hasta esa fecha) que pueden utilizarse para financiar un mayor gasto en pensiones.

Una primera observación es que estos posibles efectos no serían consecuencia de la reciente reforma de pensiones. Casi cualquier cambio de política en casi cualquier área puede tener efectos sobre el empleo y la actividad que afecten a su vez a los ingresos públicos, incluyendo las cuotas sociales, pero nada obliga a destinar los posibles incrementos de ingresos al sistema de pensiones en lugar de a otros programas públicos. Estimar la cuantía de estas ganancias es un ejercicio pertinente a la hora de valorar la deseabilidad de los cambios que las generan, pero la reforma de pensiones debe valorarse en función de sus propios méritos.

Un segundo problema es la dificultad de valorar estos efectos. Las estimaciones pertinentes pueden estar bien fundamentadas en otros documentos que no se citan, pero la discusión que se ofrece en el informe es extremadamente parca. Así, la estimación del impacto de la reciente reforma laboral sobre los ingresos por cotizaciones (un respetable 0,3% del PIB) se reduce a tres líneas, en las que se afirma que tal reforma ha reducido el desempleo estructural en medio millón de personas (p. 100). También se afirma, sin más, que la adopción de los ERTE durante la pandemia se ha traducido en la afloración de casi 300.000 afiliaciones hasta ahora sumergidas, lo que añadiría otros 0,15 puntos de ingresos por cotizaciones.

Ambas afirmaciones parecen basarse en el análisis recogido en el Plan Presupuestario 2023 (RdE, 2022) remitido en su día a la Comisión Europea (Recuadros 1 y 2, en las pp. 11-16). Aunque las explicaciones del documento tampoco son muy completas, la tesis de que ha habido un afloramiento de actividad parece plausible, aunque habrá que ver si éste se consolida una vez se vaya olvidando el Covid. El descenso del paro estructural resulta más complicado de estimar dado el carácter de las reformas realizadas en los últimos años. La evidencia aportada no es concluyente: se limita fundamentalmente a un gráfico (Gráfico 9 en la p. 12 del documento) en el que se aprecia un posible desplazamiento de la curva estimada de la ley de Okun que indicaría una caída del ritmo de crecimiento de la productividad española. Esto es lo que permitiría que la economía española sea “capaz de reducir el desempleo con bajos niveles de crecimiento” (p. 12), lo cual no sería precisamente una buena noticia, entre otras cosas para los salarios y por lo tanto para las cotizaciones.

Es positivo que el informe ponga el énfasis en la necesidad de mejorar el funcionamiento del mercado laboral para contribuir a la sostenibilidad del sistema de pensiones. Pero esta reflexión tiene también dos implicaciones importantes que el Informe no explora. La primera es la necesidad de tener en cuenta los efectos de las cotizaciones, y de los

impuestos en general, sobre el empleo y el PIB, tal como discutiremos más adelante en la sección 4.2. La segunda es que el aumento de la tasa de ocupación y la disminución de la de desempleo (hasta el 5,5% en 2050) proyectadas en el informe, que implícitamente suponen la convergencia a los países de la UE con mejores resultados de sus mercados de trabajo, no es algo exógeno ni inexorable, sino la consecuencia de la adopción de buenas políticas económicas en las próximas décadas, lo que no puede darse por sentado.

Nos queda el tema del SMI. Aunque los argumentos anteriores sobre la irrelevancia de estas estimaciones siguen siendo válidos en este caso, puede tener cierto interés tratar de reconstruir la estimación del Ministerio y pensar qué puede haberse quedado fuera de ella.

4.1 El efecto de la subida del salario mínimo sobre las cotizaciones

El informe del MISSMI (2023a, p. 101, Figura 80) cifra el incremento de la recaudación por cuotas sociales generado por la subida del salario mínimo en los años 2020, 2021 y 2022 en el 0,04%, 0,06% y 0,09% del PIB, respectivamente, pero no ofrece ninguna explicación sobre cómo se llega a estas cifras.

Cuadro 6: Evolución del salario medio y del salario mínimo, 2019-22

	2019	2020	2021	2022
1. sueldos y salarios (Meuros)	448.968	429.715	462.038	497.275
2. empleo asalariado, miles de PTEJC	15.778	14.839	15.795	16.476
3. salario bruto medio, w , euros por año (=1/2)	28.455	28.959	29.253	30.182
4. salario mínimo, $wmin$	12.600	13.300	13.370*	14.000
5. salario mínimo/medio, $wmin/w$	44,3%	45,9%	45,7%	46,4%
6. salario mínimo contrafactual, $wmincf$	12.600	12.823	12.953	13.365
7. $\Delta wmin1 = wmin - wmincf = 4 - 6$	0	477	417	635
8. $\Delta wmin2 = wmin(t) - wmin(2019)$	0	700	770	1.400

- Fuentes:

Líneas 1 y 2: Contabilidad Nacional de España, principales agregados (INE, 2023).

Línea 4: Boletín de Estadísticas Laborales (MITES, 2023).

- Nota: (*) El salario mínimo vigente durante 2021 fue de 13.300 euros hasta finales de agosto y se aumentó a 13.510 durante el último cuatrimestre. El cuadro muestra la media ponderada de las dos cifras.

El Cuadro 6 recoge los datos necesarios para tratar de reconstruir los cálculos del Ministerio. En primer lugar, se aproxima el salario medio en cada año entre 2019 y 2022 con datos de la Contabilidad Nacional de España (CNE). Esta variable (línea 3) se obtiene como el cociente entre los sueldos y salarios brutos totales percibidos por los asalariados (fila 1), excluyendo, por tanto, las cotizaciones sociales pagadas por los empleadores, y el empleo asalariado total, medido en puestos de trabajo equivalentes a jornada completa (línea 2). La

línea 4 muestra el salario mínimo vigente en promedio durante el año, y la 5 el cociente entre el salario mínimo y el salario medio.

Como posible referencia, en la línea 6 se construye una senda contrafactual del salario mínimo manteniendo constante su importe como fracción del salario medio. La diferencia entre el salario mínimo observado y el contrafactual, Δw_{min1} , podría ser un indicador razonable del efecto sobre el salario mínimo del cambio de política registrado en años recientes. Otra posibilidad, más discutible, es el incremento acumulado del salario mínimo desde 2019, Δw_{min2} , que aparece en la línea 8.

Cuadro 7: Impacto directo del cambio en la política de SMI sobre los ingresos por cotizaciones

	2020	2021	2022
<i>1. desviación sobre contrafactual:</i>			
Δw_{min1} , euros al año	477	417	635
trabajadores afectados (millones)	3,1	3,1	3,1
Δ rentas laborales1, Meuros	1.478	1.292	1.969
tipo de cotización	29,70%	29,70%	29,70%
Δ ingresos por cotizaciones1, Meuros	439	384	585
PIB	1.119.010	1.222.290	1.346.377
Δcotizaciones1, % del PIB	0,04%	0,03%	0,04%
<i>2. incremento acumulado desde 2019:</i>			
Δw_{min2} , euros al año	700	770	1.400
trabajadores afectados (millones)	3,1	3,1	3,1
Δ rentas laborales1, Meuros	2.170	2.387	4.340
tipo de cotización	29,70%	29,70%	29,70%
Δ ingresos por cotizaciones2, Meuros	644	709	1.289
PIB	1.119.010	1.222.290	1.346.377
Δcotizaciones2, % del PIB	0,06%	0,06%	0,10%
Δcotizaciones3, proyección del MISSMI	0,04%	0,06%	0,09%

- Fuentes: Número de trabajadores afectados: MISSMI (2023a), p. 98. Tipo de cotización por contingencias comunes (28,3%): Seguridad Social (2023), Resumen de bases y tipos de cotización durante los últimos cinco años.

[https://www.seg-](https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/10721/10957/9932)

[social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/10721/10957/9932](https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/10721/10957/9932)

Tipo de cotización por contingencias profesionales: Los tipos, que dependen del sector de actividad y del tipo de ocupación, se recogen aquí

https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/c02a30b4-b770-4b70-bca6-603d39c8e9bd/Tarifa+primas+RDley+28_2018.pdf?MOD=AJPERES

Para nuestros cálculos se utiliza una media aproximada de 1,4%, fruto de cálculos internos de la D. G. de Ordenación de la Seguridad Social hace unos años.

El impacto directo del cambio de política, en sus dos posibles variantes, sobre la recaudación por cuotas sociales se calcula en el Cuadro 7. Con este fin, el incremento del salario mínimo inducido por cada política, Δw_{min1} y Δw_{min2} , se multiplica por el número

estimado de trabajadores afectados (dato para el que sólo se dispone de la estimación de 3,1 millones que ofrece el Ministerio como media para el conjunto del período), para obtener el incremento esperado de las rentas laborales. Finalmente, a esta cantidad se le aplica el tipo de cotización por contingencias comunes y profesionales para llegar al incremento bruto de la recaudación.

A juzgar por los resultados recogidos en el Cuadro, el MISSMI podría estar basando sus estimaciones en el incremento acumulado de la cuantía del salario mínimo desde 2019, lo que no parece un buen indicador del cambio de política puesto que nunca se ha pretendido mantener el SMI permanentemente congelado. Si se utilizara el diferencial con el contrafactual, que mantendría constante el cociente entre el salario mínimo y el medio, el impacto estimado sería muy inferior al calculado por el Ministerio.

Además, sería necesario introducir una serie de correcciones adicionales que reducirían sustancialmente las ganancias estimadas. El cálculo anterior supone que la subida del salario mínimo no reduce en absoluto el empleo, lo que, cuando menos, no está analizado en el documento y contrasta con algunas estimaciones disponibles (por ejemplo, AIReF, 2020, o de la Rica et al., 2021). Para aproximar mejor el efecto de tal subida sobre la evolución de las rentas salariales, habría que estimar también su impacto sobre el empleo, lo que excede con mucho el objetivo del presente trabajo. Quizá más importante sería tener en cuenta al menos dos costes de la subida de las cotizaciones alcanzada por esta vía. El primer coste es el incremento de las pensiones futuras inducido por las mayores cotizaciones, que sería nulo a corto plazo, pero muy sustancial hacia 2050. El segundo sería la pérdida de otros ingresos tributarios generada por la medida. Puesto que alguien tiene que pagar los mayores salarios mínimos, el incremento de los ingresos salariales de los beneficiarios de la medida vendría acompañado de un descenso de las rentas empresariales de sus empleadores (sociedades o autónomos) y reduciría por tanto los impuestos y cotizaciones que estos pagan.

Teniendo en cuenta todos estos factores, parece claro que la estimación del MISSMI sobrevalora los posibles efectos netos positivos de la subida del salario mínimo sobre los ingresos públicos, e incluso sobre las propias cotizaciones sociales.

4.2 El efecto de la subida de las cotizaciones sobre el empleo

El informe supone en todo momento que el aumento de las cotizaciones sociales, en la mayoría de los casos de manera no contributiva, salvo en lo que respecta a la reforma del RETA, no tiene efecto alguno sobre la creación de empleo. Como argumentan Boscá, Doménech y Ferri (2023) y Devesa, Doménech y Meneu (2023), resulta razonable cuestionar esta hipótesis dados

los resultados de los abundantes estudios que analizan los efectos sobre la actividad económica de los impuestos que recaen sobre el trabajo. Puesto que buena parte del reciente incremento de las cotizaciones no se traduce en mayores pensiones en el futuro, estas contribuciones han de ser consideradas un impuesto puro, en lugar de salario diferido, y como tal aumentan los costes salariales en detrimento del empleo y de la actividad económica. Como señala Disney (2004), los sistemas públicos de pensiones contienen tanto un componente actuarial como uno redistributivo. El primero está próximo a un sistema de ahorro, mientras que el segundo es un impuesto sobre el empleo que, según nuestros cálculos, ya recauda en la actualidad en torno a 6.500 millones de euros en España,⁹ cantidad que aumentará sensiblemente en las próximas décadas como resultado del gradual “destope” parcial de la base máxima de cotización y la introducción de la cuota de solidaridad previstas en la reforma.

Boscá, Doménech y Ferri (2023) utilizan el modelo nekeynesiano dinámico EREMS de equilibrio general estimado con datos de la economía española (véase Boscá et al., 2020), para estimar los efectos de un aumento de cotizaciones sociales por importe de 1 punto porcentual del PIB, un orden de magnitud similar al que aparece en el Cuadro 1. Sus resultados apuntan a que este incremento de las cotizaciones sociales daría lugar a una disminución del PIB del 0,6 por cien, de las horas trabajadas del 1 por cien, y de los salarios netos de impuestos y cotizaciones del 2 por cien. Los efectos pueden ser potencialmente superiores a los simulados con este modelo en la medida que:

- (a) las necesidades de aumento de las cotizaciones para cubrir el déficit contributivo de la Seguridad Social sean superiores,
- (b) la cuña fiscal introducida por las medidas tenga impactos negativos sobre el desempleo de equilibrio y el crecimiento potencial,
- (c) el incremento de las cotizaciones genere un desincentivo a la acumulación de capital humano, estimule el desplazamiento del trabajo cualificado hacia otras economías, o frene la entrada de inmigrantes con mayores habilidades, lastrando el crecimiento de largo plazo,
- (d) se reduzca la oferta laboral, tanto en su margen intensivo (horas) como extensivo (participación activa en el mercado de trabajo), con medidas que aumentan la pensión mínima y reducen la máxima en términos relativos a las cotizaciones, o que eliminan lagunas de cotización, y

⁹ Véase la sección 4 del Anexo a de la Fuente (2023d).

(e) el cambio en la composición del gasto público, hacia un mayor peso del gasto en pensiones, tenga un coste de oportunidad en forma de menores inversiones productivas que reduzcan el crecimiento potencial.

5. Escenarios demográfico y macroeconómico

5.1. Las proyecciones de población frente a EUROPOP2023

Las proyecciones del MISSMI se basan en unas proyecciones de población propias, notablemente más optimistas que las de Eurostat ([EUROPOP2023](#)). Aunque pueda haber razones para construir un escenario alternativo, EUROPOP2023 es la referencia natural para un ejercicio de este tipo porque servirá de base para los escenarios demográficos del *Ageing Report 2024*, en el que a su vez se basará la evaluación oficial del sistema de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto-ley 2/2023. Esta última edición de EUROPOP, además, tiene en cuenta el impacto de la pandemia de COVID-19 y la afluencia masiva de personas desplazadas como resultado de la agresión militar de Rusia contra Ucrania.

Las principales diferencias entre las proyecciones de población del MISSMI y EUROPOP2023 son las siguientes.

- 1) **Mayores flujos migratorios a partir de 2035.** Como indica el informe, la única fuente de crecimiento demográfico en la proyección es la inmigración neta. Mientras que los saldos inmigratorios de EUROPOP2023 se estabilizan ligeramente por encima de las 200 mil personas, los del MISSMI aumentan gradualmente desde ese nivel hasta alcanzar las 450 mil personas en 2050. Teniendo en cuenta el aumento de la tasa de ocupación entre 20 y 64 años en casi 10 puntos (del 69,7% al 79,4%), los flujos migratorios proyectados permiten que la población ocupada en la proyección de MISSMI aumente en unos 1,8 millones de personas entre 2023 y 2050 (2,4 millones aplicando la tasa de ocupación de la población entre 15-74 años a ese tramo de edad), mientras que con la proyección de EUROPOP2023 la población ocupada en 2050 sería similar a la de 2023.

En el informe del MISSMI se aduce que la hipótesis que justifica las diferencias entre sus estimaciones y las de EUROPOP2023 es que los flujos migratorios se ajustarán de forma endógena para compensar las carencias de mano de obra del mercado laboral español. Sin embargo, la experiencia de Japón o de las provincias españolas en las que se ha reducido el número de ocupados muestra que los flujos migratorios no se ajustan necesariamente para evitar el descenso del empleo. En la misma línea, diferentes

estudios académicos ponen de manifiesto la dificultad de usar los saldos migratorios como variante fundamental a la hora de justificar la variación esperada en el tamaño de una población, por verse afectados por variables exógenas difíciles de controlar (por ejemplo, vínculos familiares que pueden potenciar el regreso al lugar de origen, cambio en la situación económica que motivó el desplazamiento,...). De hecho, la modelización de series largas de movimientos migratorios llega a demostrar la existencia de convergencia cero (Ayuso, Bravo y Holzmann, 2015 a,b)

- 2) **Mayor número de hijos por mujer.** Ambas proyecciones coinciden en 2058 (1,37), pero hasta entonces MISSMI proyecta aproximadamente 5 hijos más por cada 100 mujeres. La Figura 6 en la página 36 del informe del Ministerio ya refleja la elevada volatilidad observada en las tasas de fecundidad durante los últimos treinta años, haciendo que todos los organismos demográficos sean extremadamente cautelosos a la hora de proyectar su comportamiento. En cualquier caso, suele ser habitual fundamentar la explicación del aumento esperado en el número medio de hijos por mujer en la adopción de políticas públicas de natalidad, algo que se echa de menos en el informe del Ministerio. Las desviaciones con respecto a las estimaciones obtenidas por EUROPOP2023 y el propio INE son muy relevantes (ver incluso visualmente la horquilla en la figura) precisamente en el periodo donde nuestro sistema de pensiones está más expuesto a desequilibrios, por lo que deberían quedar claramente detalladas las razones que justifican un incremento parabólico frente a un incremento lineal entre 2023 y 2060.
- 3) **Menor esperanza de vida a partir de los 65 y 67 años.** Partiendo de niveles similares en 2023 (unos 20 años), la esperanza de vida a partir de los 67 años va aumentando más despacio en la proyección de MISSMI hasta alcanzar 21,5 años en 2050, algo más de un año inferior a la proyectada por EUROPOP2023.

En este punto resulta de especial interés que el MISSMI detalle en la nota metodológica del cálculo de las tablas de supervivencia de la población pensionista (Anexo I del informe) el efecto que tendrá en la esperanza de vida de esta población la mayor incorporación prevista para los próximos años al colectivo pensionista de mujeres (caracterizadas por una mayor esperanza de vida). La proyección de estas tablas en este caso mediante métodos periodo puede presentar sesgos relevantes por los cambios en las cohortes sobre los que se fundamenta el análisis (Ayuso, Bravo and Holzmann, 2021). Además, se echa de menos en las proyecciones del MISSMI la incorporación de esperanzas de vida conjunta (cuántos años viven conjuntamente los

miembros de una pareja, y cuánto tiempo transcurre hasta que fallece el último). En necesario tener en cuenta la dependencia que en nuestro país existe entre las pensiones de jubilación y las pensiones de supervivencia (fundamentalmente, viudedad), que requiere modelizar ambas conjuntamente en situaciones, como la esperada, donde la concurrencia de pensiones ganará más peso teniendo en cuenta la incorporación a la población pensionista de un mayor número de mujeres con derecho a pensión de jubilación que simultáneamente generan derecho a pensión de viudedad. El efecto concurrencia de pensiones no aparece suficientemente reflejado en el informe del Ministerio.

La esperanza de vida se ha convertido en el indicador de referencia en las reformas de pensiones realizadas en los sistemas de pensiones a nivel internacional, y es por eso que los factores de sostenibilidad y mecanismos de indexación automática fundamentados en la misma son tan relevantes, como factores de equidad intergeneracional e intrageneracional. Su lectura, no obstante, no debe hacerse como meros cocientes de esperanzas de vida, que por defecto mostrarán un comportamiento decreciente (por el impacto de un mayor número esperado de años de vida para las generaciones más jóvenes, consecuencia del aumento de la longevidad) y por tanto, una reducción en la pensión inicial de entrada si se aplican directamente sobre la misma, sino que resulta necesario cuantificar el efecto de su aplicación incluyendo la evolución de dichas pensiones de entrada (como ocurre en nuestro país, por ejemplo, con sucesivos incrementos de las pensiones medias de entrada en jubilación). Solo de esa forma se puede entender un factor de sostenibilidad bajo el objetivo por el cual ha sido diseñado: generar la equidad entre generaciones que van a formar parte de la misma población pensionista.

- 4) **La población entre 20 y 64 años** pasa de 29 millones en 2023 a algo menos de 28 millones en 2050 en las proyecciones de MISSMI. En las de EUROPOP2023 disminuye hasta los 26 millones.
- 5) **La población entre 15 y 74 años** será en 2050 de 36,9 millones frente a los 36,4 millones de 2023. Esa proyección de población en 2050 será unos dos millones de personas más elevada en el escenario base de MISSMI que en el de EUROPOP2023.
- 6) **La población total** estimada en 2050 por EUROPOP2023 es de 50,5 millones, mientras que MISSMI la proyecta en 52,4, es decir, 1,9 millones más.

5.2. *El escenario macroeconómico*

1. **Tasa de desempleo.** Para el tramo de edad comprendido entre 20 y 64 años, la tasa de desempleo varía entre el 12,2% en 2023 y el 5,5% en el año 2050. AR21 proyectaba una tasa de desempleo del 7% para 2050.
2. **Ocupados.** A partir de una población ocupada de 20,2 millones en 2023, en la Figura 40 del informe se espera que aumente hasta 22 millones para la población entre 20 y 64 años y a 22,5 millones entre 15 y 74 años. En el escenario macroeconómico sólo aparece la tasa de ocupación y desempleo entre 20 y 64 años. El empleo crecerá el 1,4% de 2023 a 2030, el 0,5% de 2031 a 2040, y -0,1% de 2041 a 2050, aproximadamente 2 décimas más por década que la proyección de AR21. No se ofrece ninguna información sobre la evolución esperada del número de horas trabajadas.
3. **Productividad.** Aumenta a un ritmo anual del 1,2% de 2023 a 2030, al 1,5% de 2031 a 2040, y al 1,6% de 2041 a 2050. Este crecimiento de la productividad por ocupado más que duplica el observado en las últimas tres décadas (0,6% de promedio de 1990 a 2022) y es un 50% superior al promedio desde 1980 (1%). En AR21 la tasa de crecimiento de la productividad aumentaba de 0,6% en 2019 a 1,1% en 2030, 1,8% en 2040 y 1,7% en 2050.
4. **PIB potencial.** La tasa anual media de crecimiento del PIB en el periodo 2023-2050 utilizada en el Informe es el 2% real. La tasa de crecimiento pasa del 2,5% entre 2023 y 2030, al 2,1% de 2030 a 2040, y al 1,5% de 2041 a 2050. En AR21 el crecimiento del PIB potencial iba disminuyendo del 1,7% en 2019, al 1,6% de 2030, y al 1,4% entre 2040 y 2050. La diferencia en las tasas de crecimiento del PIB potencial entre MISSMI y AR21 va de unas 9 décimas anuales antes de 2030 a unas 5 desde 2030 al 2040, a 1 décima en el periodo comprendido entre 2040 y 2050. Hasta 2040 la diferencia en el PIB potencial es superior en 3 décimas cada año sobre el crecimiento del PIB potencial estimado por el impacto macroeconómico de las inversiones y reformas de NGEU. El crecimiento medio del PIB en el escenario de MISSMI es del 2,0%, mientras que en el de la AIReF de mayor crecimiento, gracias a las reformas estructurales orientadas a aumentar la productividad y el empleo, sería del 1,6%.

5.3. *Sensibilidad del gasto en pensiones al escenario macroeconómico*

Para analizar la sensibilidad de las proyecciones de gasto total en pensiones (contributivas, de clases pasivas y no contributivas) a los supuestos del escenario macroeconómico, se puede hacer un ejercicio sencillo, partiendo de la siguiente descomposición:

$$\text{Gasto en pensiones/ PIB} = (\text{Pensión media/ PIB por ocupado}) * (\text{pensiones/ocupados}) \quad (1)$$

El informe de MISSMI sólo da una proyección del número de pensiones contributivas en la Figura 35. Teniendo en cuenta que al multiplicar el número de pensiones contributivas de 2023 (10 millones) por el gasto total en pensiones (13,66% del PIB) sobre el gasto contributivo (10,99%), que también aparece en el informe, se obtiene una buena aproximación al número de pensiones totales en 2023, se puede hacer un ejercicio similar para obtener el número total de pensiones en 2050, a partir de las proyecciones del MISSMI del número de pensiones contributivas (14,8 millones), ocupados (22 millones) y del gasto contributivo (14,72%) y total (15,64%). Utilizando esta aproximación en la ecuación (1) se obtiene que la tasa de prestación, definida como la pensión media sobre PIB por ocupado, se reducirá del 24,2% de 2023 al 21,9% de 2050, lo que supone una disminución del 9%.

Utilizando estos números es posible cuantificar el impacto sobre el gasto en pensiones de utilizar las proyecciones de población de EUROPOP2023, suponiendo que la tasa de prestación, la tasa de ocupación y la relación entre pensiones y población mayor de 65 años de 2050 se mantienen en los niveles proyectados por MISSMI. Con estos supuestos, y teniendo en cuenta que la población ocupada en 2050 con la proyección de EUROPOP2023 y la tasa de empleo de MISSMI sería de 20,64 millones, el gasto total en pensiones en 2050 aumentaría del 15,65% al 16,90%, es decir, más de 1,2 puntos de PIB.

Para analizar la sensibilidad del gasto en pensiones respecto a la productividad, basta con comparar el efecto acumulado desde 2023 a 2050 respecto al escenario base de MISSMI. Por cada décima anual de menor crecimiento de la productividad el gasto en pensiones en 2050 aumentaría unas tres décimas de PIB. Si la productividad creciera de 2023 a 2050 un 1%, como desde 1980 hasta 2022, el gasto en pensiones en 2050 aumentaría al 17,24%, frente al 15,65% del escenario base de MISSMI.

6. La situación financiera del sistema de pensiones

El gasto público en pensiones en España fue en 2022 fue del 13,1% del PIB (173.370 millones de euros), incluyendo tanto las prestaciones de la Seguridad Social como las de Clases Pasivas. El gasto se concentró en el componente contributivo de las pensiones (12,9% del PIB o 170.662 millones de euros) siendo muy reducido el gasto de carácter no contributivo (0,2% del PIB).

El Sistema de Seguridad Social tuvo en ese año un déficit por operaciones no financieras equivalente al 0,6% del PIB (-8.171 millones de euros),¹⁰ después de haber inyectado la Administración General del Estado transferencias por valor de 1,4 puntos de PIB (18.396 millones de euros) bajo el muy discutible epígrafe de “gastos impropios”, que hay que añadir a la ya existente en concepto de complementos por mínimos (0,5% del PIB; 6.995 millones de euros). Sin estas transferencias, el saldo negativo de la Seguridad Social habría sido de 2,5 puntos de PIB (-33.562 millones de euros).

El gasto en pensiones del Régimen de Clases Pasivas ascendió al 1,4% del PIB en ese año (18.624 millones de euros) mientras que sus ingresos por cotizaciones sociales, incluidas las denominadas “imputadas”¹¹, ascendieron al 0,5% del PIB (6.821 millones de euros). Dado que las cotizaciones fueron insuficientes para hacer frente a las obligaciones de pago, el componente contributivo de Clases Pasivas generó un déficit del 0,9% del PIB en 2022 (-11.803 millones).

**Cuadro 8: Sistema público de pensiones, componente contributivo (2022)
en % del PIB**

	<i>cuotas sociales</i>	<i>pensiones</i>	<i>saldo básico</i>	<i>Transf. del Estado</i>	<i>saldo contable</i>
<i>Seguridad Social</i>	8,9*	11,5	-2,5	1,9	-0,6
<i>Clases Pasivas</i>	0,5**	1,4	-0,9	0,9	0,0
<i>Total</i>	9,4	12,9	-3,4	2,8	-0,6

- Fuentes: MISSMI (2022) e IGAE (2023a)

- Notas: (*) Cuota por contingencias comunes y profesionales después de deducir el gasto en otras políticas contributivas de la Seguridad Social y tasas

(**) Cuota del trabajador (0,06%) y cuota imputada del empleador (0,45% del PIB)

En resumen, el sistema público de pensiones presentó en 2022 un desequilibrio financiero del 0,6% del PIB, aún después de recibir abultadas transferencias de la Administración General del Estado (2,8% del PIB o 37.194 millones de euros). De no contar con ellas, el déficit habría alcanzado 3,4 puntos de PIB (-45.365,40 millones de euros).

Las pensiones son la política con mayor peso en las cuentas públicas españolas, muy por delante de la siguiente, que es la sanidad. El gasto en pensiones representó en 2022 más

¹⁰ El Sistema de Seguridad Social ha aumentado su recaudación en un 0,45% del PIB desde 2013 como consecuencia de la entrada nuevos empleados públicos (+713.429 afiliados) tras haberse cerrado la entrada al Régimen de Clases Pasivas en 2010. De haberse mantenido la anterior situación el Régimen de Clases Pasivos habría reducido su déficit y lo habría aumentado el Sistema de Seguridad Social.

¹¹ Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Central de Información. Contabilidad Nacional [IGAE:Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras. Total sector Administraciones Públicas y sus subsectores \(hacienda.gob.es\)](http://IGAE:Contabilidad_nacional.Serie_anual.Operaciones_no_financieras.Total_sector_Administraciones_Públicas_y_sus_subsectores(hacienda.gob.es))

de una cuarta parte del gasto total de las administraciones públicas (el 27,3% del total), mientras que las cotizaciones sociales representaron el 31,5% de sus ingresos en ese ejercicio presupuestario. Dado que las cuentas públicas españolas cerraron 2022 con un déficit del 4,81% del PIB (-63.776 millones de euros), el saldo negativo del componente contributivo del sistema público de pensiones explica casi tres cuartas partes de su saldo negativo total (un 70,7% del total)

Con los datos disponibles¹², la previsión del saldo financiero del sistema público de pensiones no es mejor para el presente ejercicio presupuestario de 2023. Es muy probable que el déficit del Sistema de Seguridad Social aumente en alguna décima, hasta el -0,8% del PIB (sin tener en cuenta el ingreso extra del MEI que se debe dedicar al pago de pensiones a partir de 2032), a pesar de haber aumentado la transferencia en concepto de gastos impropios (de 18.396 a 19.888 millones de euros). También parece que será necesario aumentar la aportación vía impuestos (o deuda pública) en el caso de Clases Pasivas, dada la tendencia decreciente de sus ingresos (aunque todavía no de sus gastos) al tratarse de un régimen a extinguir, sin entrada de cotizantes desde 2010.

Cuadro 9: Sistema de Seguridad Social y Régimen Clases Pasivas, componente contributivo

	<i>Pensiones</i>			<i>Ingresos (cuotas)</i>			<i>Saldo contrib.</i>	<i>Transf. Estado</i>			<i>Saldo contable</i>
	<i>SS</i>	<i>RCP</i>	<i>Total</i>	<i>SS</i>	<i>RCP</i>	<i>Total</i>		<i>SS</i>	<i>RCP</i>	<i>Total</i>	
<i>2018</i>	10,7	1,2	11,9	8,5	0,6	9,1	-2,7	0,7	0,5	1,2	-1,5
<i>2022</i>	11,5	1,4	12,9	8,9	0,5	9,4	-3,4	1,9	0,9	2,8	-0,6
<i>2023 est.</i>	12,0	1,5	13,5	9,2	0,5	9,7	-3,8	1,9	1,0	2,9	-0,8
<i>variación</i>	+1,3	+0,3	+1,6	+0,7	-0,2	+0,6	-1,0	+1,2	+0,5	+1,7	+0,6

- Fuentes: MISSMI (2022), IGSS (2023) e IGAE (2023a y 2023b).

- La estimación de 2023 se construye con la información disponible (hasta agosto) en IGSS (2023).

De cumplirse esta previsión, el gasto en pensiones contributivas habrá aumentado en 1,6 puntos de PIB entre 2018 y 2023 (de 11,9 a 13,5% del PIB) y los ingresos por cotizaciones sociales en 0,6 puntos de PIB (de 9,0 a 9,6% de PIB), con lo que el saldo habría empeorado en un punto de PIB en cinco años. El aumento de las transferencias del Estado en 1,7 puntos de PIB en este periodo (del 1,2% al 2,9% del PIB), 1,2 puntos en la Seguridad Social y 0,5 puntos en Clases Pasivas, ha permitido incluso reducir el déficit aparente del sistema público de pensiones en 0,7 puntos respecto a 2018 (de -1,5 a -0,8%). Después de este aumento, sin

¹² Hasta agosto para la Seguridad Social.

embargo, la aportación del Estado al sistema público de pensiones supera ya una quinta parte del gasto total de éste (el 21,6%) con el consiguiente deterioro del grado de contributividad del sistema. El traspaso de estas cargas a la Administración General del Estado, por otra parte, reduce significativamente los recursos disponibles para otras políticas.

Finalmente, conviene recordar que la fórmula de cierre del MEI incorporada en la reciente reforma no tiene en cuenta el saldo financiero del sistema público de pensiones, sino sólo el volumen de gasto en pensiones, neto de nuevos ingresos, cuyo valor no debería superar el 13,3% del PIB en promedio durante el período 2025-2050. Esta condición ofrece un amplio margen para incrementar el gasto en pensiones siempre que se obtengan ingresos adicionales suficientes, lo que también implica unos costes que habría que considerar. No conviene olvidar el ya muy elevado peso de las pensiones en el gasto público y que el traspaso de una parte del déficit a la Administración general del Estado puede tener bastante influencia en el cumplimiento de las reglas fiscales que, volverán enseguida a aplicarse en la Unión Europea una vez superada la etapa de suspensión que comienza con la llegada de la pandemia en 2020.

7. Conclusiones

Nuestro análisis de las proyecciones de gastos y de ingresos incrementales del sistema público de pensiones publicadas recientemente por el MISSMI sugiere que éstas se decantan siempre por las hipótesis y escenarios más optimistas, no siempre coherentes entre sí. Estas proyecciones se apoyan en supuestos demográficos y macroeconómicos más favorables que los utilizados por otras instituciones, así como en estimaciones no suficientemente documentadas y en ocasiones poco creíbles de los efectos presupuestarios de algunas de las medidas de la reciente reforma. Como consecuencia, las proyecciones del MISSMI infravaloran los efectos de la reforma sobre el déficit presupuestario del sistema y, por lo tanto, sobre el margen de gasto disponible para otras políticas, y sugieren que resulta muy improbable que la cláusula de cierre del MEI llegue a activarse. Nuestros cálculos, por el contrario, apuntan a un crecimiento sustancial del gasto en pensiones durante las próximas décadas que se vería compensado sólo parcialmente por los incrementos de ingresos derivados de la reforma, y sugieren que la condición que activa la cláusula de salvaguarda del MEI se cumple ya en la actualidad, lo que previsiblemente obligará a tomar medidas correctivas en la revisión prevista para dentro de dos años. Un elemento adicional a tener en cuenta es que las proyecciones ignoran los potenciales efectos negativos sobre el empleo de las reformas que incrementan los ingresos. Algo relevante, ya que puede seguir aumentando

la carga del ajuste soportado por las generaciones activas durante el proceso de envejecimiento.

Los sesgos al alza de las proyecciones del Ministerio son preocupantes porque las dinámicas electorales de las democracias contemporáneas favorecen que las proyecciones excesivamente optimistas, además de utilizarse como instrumentos de autolegitimación, acaben justificando políticas expansivas de gasto y/o retrasos de ajustes fiscales por parte de los gobiernos (véase, por ejemplo, Frankel, 2011, o Larch, Malzubris y Busse, 2021). Esta estrategia resulta particularmente arriesgada en un país, como España, que ha dado muestras de divergencia en renta per cápita y productividad en los últimos 15 años respecto a la UE, y arrastra un déficit público estructural comparativamente alto que amenaza con aumentar su ya muy elevado endeudamiento público y deja un margen de maniobra limitado para afrontar otras prioridades o hacer frente a shocks negativos. Demasiado a menudo se pasa por alto que la capacidad de controlar estas variables también determina la credibilidad de un Estado miembro en el seno de la Unión Europea, su posición en la discusión y adopción de decisiones en organismos comunitarios, y la imagen que de él prevalece en otras sociedades europeas. Precisamente en esta década, en la que hemos comprobado el enorme impacto económico y financiero que pueden tener contingencias imprevisibles, así como la importancia de contar con márgenes fiscales para responder ágil y eficazmente ante ellas, habría que extremar la prudencia en la elaboración de las proyecciones económicas y, al menos, presentar escenarios alternativos en virtud de la transparencia y la responsabilidad política exigibles a los gobiernos.

Es cierto que la nueva legislación española sobre pensiones contempla la activación de mecanismos correctivos en caso de desviaciones al alza de las proyecciones de gasto neto, pero no conviene infravalorar los costes económicos, políticos y sociales de esa activación. Dado el ya elevado nivel de nuestros tipos de cotización, una subida adicional de las cuotas para cubrir el creciente déficit del sistema público de pensiones podría tener efectos adversos sobre el crecimiento potencial, el empleo, la productividad y, en definitiva, sobre el bienestar de la población.

Referencias

- AIReF (2020): Impacto sobre el empleo de la subida del Salario Mínimo Interprofesional a 900€ mensuales. <http://t.ly/TwJ45>
- Ayuso M, Bravo J.M., Holzmann, R. (2021). "Getting life expectancy estimates right for pension policy: period versus cohort approach." *Journal of Pension Economics and Finance*, 20, 2, 212-231.
- Ayuso, M., Bravo, J., Holzmann, R. (2015a). "Revisiting the projection assumptions concerning demographic drivers of the international organization, national institutes and academic documentation." *WP Instituto BBVA de Pensiones*, 10, 1-34 (also in Spanish version).
- Ayuso, M., Bravo, J., Holzmann, R. (2015b). "Answers from demographic policy to the aging of the population: family, labor market and migration." *WP Instituto BBVA de Pensiones*, 14, 1-20 (also in Spanish version).
- BOE (2021). Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones. <https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/29/pdfs/BOE-A-2021-21652.pdf>
- BOE (2022). Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad. <https://www.boe.es/boe/dias/2022/07/27/pdfs/BOE-A-2022-12482.pdf>
- BOE (2023). Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-6967
- Boscá, J.E., R. Doménech y J. Ferri (2023): "Efectos sobre el empleo y el PIB del aumento de las cotizaciones sociales," en Instituto de Estudios Económicos, *La subida de las cotizaciones sociales. Análisis y consecuencias en la economía española*, 57-68. <http://t.ly/zqG6U>
- Boscá, J. E., Domenech, R., Ferri, J., Méndez, R., & Rubio-Ramírez, J. F. (2020). "Financial and fiscal shocks in the great recession and recovery of the Spanish economy." *European Economic Review*, 127, 103469. <http://t.ly/e-Um>
- de la Fuente, A. (2023a). "Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: ii) Incentivos a la demora de la jubilación y nuevo sistema de cotización de los trabajadores autónomos." FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2023-11. Madrid. <https://bit.ly/3mZJHI6>
- de la Fuente, A. (2023b). "Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: iii) impacto total y la cláusula de salvaguarda del MEI." FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2023-13. Madrid. <https://bit.ly/40RbvME>
- de la Fuente, A. (2023c). "Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: i) Las medidas del Real Decreto-ley 2/2023." FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2023-09. Madrid. <https://bit.ly/40stoRX>
- de la Fuente, A. (2023). "Las cuentas de la Seguridad Social Ampliada, series 2005-2023, v1.0." FEDEA, Estudios de Economía Española, no. 2023-27. Madrid. <https://bit.ly/3LirE8Y>

- de la Fuente, A., M. A. García y A. R. Sánchez (2022). "El Mecanismo de Equidad Intergeneracional: una disposición poco equitativa, insuficiente y confusa." FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-02. Madrid. <https://bit.ly/34TEqsb>
- De la Rica, S., L. Gorjón, D. Martínez de Lafuente y G. Romero (2021): "El impacto de la subida del Salario Mínimo Interprofesional en la desigualdad y el empleo." ISEAK. <http://t.ly/6HRYg>
- Devesa, E., M. Devesa, B. Encinas, I. Domínguez y R. Meneu (2021). "Efectos del Mecanismo de Equidad Intergeneracional sobre el Sistema de Seguridad Social." Instituto Santa Lucía, Madrid. https://institutosantalucia.es/wp-content/uploads/2021/12/informe_efectos_MEI.pdf
- Devesa, E., Doménech, R. y Meneu R. (2023): "La Reforma del Sistema de Pensiones de 2021 a 2023: un Balance". Labos, Vol. 4, No. 2, pp. 177-193. <http://www.uc3m.es/labos>
- Disney, R. (2004): "Are contributions to public pension programmes a tax on employment?" *Economic Policy*, 19(39), 268-311. <https://bit.ly/3lsgtRe>
- European Commission (EC, 2021). The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070). Cross-country tables. https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en
- Eurostat (2021). EUROPOP 2019. Population projections at the national level. Population on Jan. 1st by age. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/proj_19np/default/table?lang=en
- Frankel, J. (2011). "Over-optimism in forecasts by official budget agencies and its implications", *Oxford Review of Economic Policy*, 27 (4): 536-562.
- García Díaz, Miguel Angel (2022) "Nota sobre el nuevo sistema de cotización del Régimen de Trabajadores Autónomos (RETA)". FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-22, Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-22.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2023). Contabilidad Nacional de España. Principales agregados. https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177057&menu=resultados&idp=1254735576581
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2023a). Presupuestos Generales del Estado. Avance de la Liquidación del Presupuesto de 2022. Volumen I (Estado). Ministerio de Hacienda, Madrid. [https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Documents/AVANCE%20ESTADO_2022%20\(INTERNET\).pdf](https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Documents/AVANCE%20ESTADO_2022%20(INTERNET).pdf)
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2023b). Presupuestos Generales del Estado. Liquidación del Presupuesto de 20XX (ejercicios). Volumen I (varios Estado). Ministerio de Hacienda, Madrid. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/ialiquidacionestado.aspx>
- Intervención General de la Seguridad Social (IGSS, 2023). Resumen de ejecución del presupuesto. Sistema de la Seguridad Social. Madrid. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/InformacionPresupuestariaFinanciera/393/394/e74cd1d7-d9e8-4e06-84e0-33699cab829>

Larch, M., Malzubris, J. y Busse, M. (2021) Optimism is bad for fiscal outcomes. SUERF Policy Briefs, 234, November.

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Gobierno de España (MAE, 2021). Ageing Report 2021. Country fiche, Spain.

https://ec.europa.eu/info/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM, 2022), Presupuestos de la Seguridad Social 2023. Informe Económico-Financiero.

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/PresupuestosEstudios/48546/82de1f89-fd56-430a-a2e6-d57a05f8369d/7160b458-d27f-4377-b780-67e332f75dc5#CTPres2023SNT3>

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSMI, 2023a). Proyecciones del gasto público en pensiones. España. Madrid, Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.

https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/b7bd492e-0171-477a-be29-394c450162b9/Informe+Proyec_SS+2023_final.pdf?MOD=AJPERES

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSMI, 2023b). Real Decreto-ley de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones. Memoria abreviada del análisis de impacto normativo.

Ministerio de Trabajo y Economía Social (MITES, 2023). Boletín de Estadísticas Laborales.

<https://www.mites.gob.es/estadisticas/bel/index.htm>

Reino de España (RdE, 2023). Plan Presupuestario 2023.

<https://www.hacienda.gob.es/CDI/EstrategiaPoliticaFiscal/2023/Plan-Presupuestario-2023-ES.pdf>