



## **Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones: un balance provisional**

ANGEL DE LA FUENTE

Apuntes 2023/06

**Marzo de 2023**

**fedea**

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

# **Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones: un balance provisional**

**Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)  
Marzo de 2023, versión revisada\***

## **Resumen**

En esta nota se resumen las principales medidas incluidas en el reciente acuerdo para cerrar la reforma del sistema público de pensiones y se cuantifican sus efectos sobre los ingresos y gastos del sistema. Incorporando también estimaciones sobre el impacto presupuestario de otros aspectos de la reforma, parece claro que el déficit básico del sistema (antes de transferencias del Estado), que ya es significativo en la actualidad, aumentará rápidamente durante las próximas décadas, lo que exigirá cuantiosas y crecientes aportaciones de recursos generales que podrían dejar poco margen para otras prioridades.

---

\* En esta versión se corrige un error de cálculo del informe original que llevaba a infravalorar en 0,2 puntos de PIB los ingresos derivados del “destope” de las cotizaciones sociales y la nueva contribución de solidaridad, lo que no altera las conclusiones del análisis. Mis disculpas a los lectores y mi agradecimiento a Nicolás Arregui por haber detectado que no se estaban recogiendo correctamente las rentas que pasaban a estar sujetas a gravamen con el cambio de política que aquí se analiza.

## 1. Introducción

Tras varios meses de negociaciones, se van cerrando los detalles de la fase final de la reforma del sistema público de pensiones. Los partidos de la coalición gobernante han alcanzado un acuerdo sobre su contenido que cuenta con el apoyo de los sindicatos, aunque no con el de los empresarios, y con la aquiescencia de la Comisión Europea, al menos a la espera de las proyecciones del próximo *Aging Report*. El acuerdo, que incluye modificaciones significativas de propuestas y medidas anteriores, tiene cuatro componentes principales que tienen que ver con el cálculo de la pensión inicial, el “destope” de las cotizaciones sociales, la introducción de una cuota de solidaridad sobre las rentas salariales más altas y un endurecimiento del mal llamado Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI). La presente nota resume estas medidas y analiza sus probables efectos sobre los ingresos y gastos del sistema, actualizando en algún caso los cálculos realizados en un informe anterior (de la Fuente, 2022a). Combinando estas cifras con otras estimaciones previas, se concluye que el efecto neto de la reforma será un fuerte incremento del déficit del sistema público de pensiones en los próximos años que tenderá a absorber el grueso del margen fiscal disponible.

El acuerdo incluye una modificación del procedimiento de cálculo de la pensión inicial que permitirá al trabajador escoger en el momento de jubilarse entre el sistema actual, en el que la base reguladora de la pensión se calcula como una media de los salarios actualizados por inflación de los últimos 25 años de actividad, y un cálculo alternativo en el que el período de cómputo se amplía hasta los 29 años pero se descartan los 24 meses con menor base de cotización actualizada. Claramente, la medida sólo puede incrementar el gasto en relación con el modelo actual, pues sólo optarán por el período ampliado de cómputo aquellos que obtengan una mayor pensión con esta opción. Desaparece, por tanto, una de las posibles fuentes de ahorro con las que se esperaba controlar en alguna medida el crecimiento del gasto, compensando en parte los efectos de la primera fase de la reforma.

Las otras medidas acordadas sí generarán ingresos adicionales que ayudarán a contener el déficit del sistema de pensiones, aunque, como veremos enseguida, por un importe muy inferior al que sería necesario para restaurar su equilibrio financiero. La primera de estas medidas consiste en una subida gradual de las bases máximas de cotización a la Seguridad Social entre 2024 y 2050, acompañada de la cuasi-congelación de las pensiones máximas a precios constantes. Durante el período indicado, la base máxima de cotización aumentará en términos reales (esto es, tras ajustarla por la inflación) a una tasa anual del 1,20%, mientras que la pensión máxima lo hará al 0,115%. Esto supondrá en 2050 un incremento acumulado del  $(1,20^{27} - 1) = 38\%$  para la base máxima de cotización y del 3,15% para la pensión máxima, ambas medidas a precios constantes. A esto hay que añadirle la introducción de una nueva *cuota de solidaridad* que gravará la parte de los salarios que exceda la base máxima de cotización a un tipo que irá subiendo gradualmente hasta alcanzar el 6%, así como una subida también escalonada del tipo de la cotización extraordinaria ligada al MEI, desde 0,6 hasta 1,2 puntos porcentuales, que se mantendrá al menos hasta 2050 en vez de sólo durante los diez años inicialmente previstos. También se contempla una subida de las pensiones mínimas contributivas y asistenciales, que pasarán a estar ligadas a la renta mediana y al umbral de pobreza, respectivamente, y ciertas mejoras en la cobertura de lagunas y el complemento por la brecha de género.

## 2. Efectos del “destope” y la cuota de solidaridad sobre la recaudación por cotizaciones sociales

Los Cuadros 1 y 2 recogen los datos necesarios para los cálculos que siguen. La primera columna del Cuadro 1 muestra los valores observados de la base máxima de cotización (por contingencias comunes del Régimen General de la Seguridad Social) y la pensión máxima en 2023. Estas cifras se trasladan a 2050, aplicando durante 27 años las tasas de crecimiento real propuestas por el Gobierno. Así pues, las columnas correspondientes a 2023 y 2050 estarían ambas en precios del primero de esos años, lo que permite su comparación directa. Como se aprecia al compararlas, la reforma reducirá la pensión máxima desde casi el 80% hasta menos del 60% de la base máxima de cotización, lo que supone una reducción muy considerable del grado de *contributividad* del sistema.

**Cuadro 1: Evolución prevista de la pensión máxima y la base máxima de cotización a precios constantes de 2023**

	2023	2050	<i>crec. real anual</i>	<i>crec. real acumulado</i>
base máxima de cotización	53.946	74.445	1,20%	38,0%
pensión máxima	42.823	44.173	0,115%	3,15%
pensión max/base max	79,4%	59,3%		

- Fuentes y notas:

Los datos de 2023 corresponden al Régimen General de la Seguridad Social y se toman de

[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-2472](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-2472)

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Pensionistas/Revalorizacion/30459>

Los de 2050 se obtienen a partir de los de 2023 aplicando las tasas de crecimiento real propuestas por el Gobierno durante 27 años y están, por tanto, expresados en euros de 2023.

**Cuadro 2: Tipos de cotización a la Seguridad Social, en porcentaje (tipos de 2023 + cotizaciones MEI tras 2029)**

	<i>trabajador</i>	<i>empresa</i>	<i>total</i>
contingencias comunes	4.90	24.60	29.50
desempleo	1.55	5.50	7.05
formación	0.10	0.60	0.70
FOGASA	0.00	0.20	0.20
<i>total</i>	<i>6.45</i>	<i>30.40</i>	<i>37.45</i>

- Notas y fuentes: Los tipos de cotización ordinarios del Régimen General de 2023 se toman de

[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-2472](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-2472)

A estos tipos se les suma la subida total prevista ligada en el llamado Mecanismo de Equidad Intergeneracional, que será de 1,2 puntos de 2029 en adelante (1,0 a cargo de la empresa y 0,2 del trabajador), que se incluye dentro del epígrafe de contingencias comunes.

El Cuadro 2, por su parte, muestra los tipos de cotización a la Seguridad Social que se aplicarán en 2050 si no hay cambios adicionales en la normativa. Aquí se incluye la cotización extraordinaria ligada al MEI, que será de 1,2 puntos de 2029 en adelante.

**Cuadro 3: Rentas brutas del trabajo (en 2019) por encima de la base máxima de cotización de 2023, por tramos de renta, y recaudación adicional aproximada derivada del *destope* de las cotizaciones sociales y de la cuota de solidaridad,**

[1] tramo de renta bruta del trabajo	[2] no. de declarantes	[3] salario bruto medio	[4] renta total en exceso de base máxima de 2023, millones de euros	[5] de lo cual, hasta la nueva base máxima	[6] por encima de la nueva base máxima
53.940 a 58.940	213.646	56.286	511	511	0
58.940 a 63.940	154.079	61.268	1.136	1.136	0
63.940 a 68.940	117.783	66.316	1.463	1.463	0
68.940 a 73.940	88.901	71.316	1.549	1.549	0
73.940 a 78.940	69.106	76.324	1.550	1.420	130
78.940 a 83.940	54.483	81.305	1.493	1.120	374
83.940 a 88.940	41.252	86.314	1.337	848	490
88.940 a 93.940	32.730	91.314	1.225	673	552
93.940 a 98.940	25.333	96.340	1.075	521	555
98.940 a 103.940	20.278	101.316	962	417	545
103.940 a 200k	103.503	132.965	8.184	2.127	6.057
200k a 500k	21.357	276.845	4.762	439	4.323
500k a 1 millón	2.507	667.666	1.539	52	1.487
Más de 1 millón	1.216	2.946.534	3.517	25	3.492
<b>Total en Meuros</b>	<b>946.174</b>		<b>30.303</b>	<b>12.298</b>	<b>18.004</b>
<i>total en % PIB</i>			2,64%	1,07%	1,57%
tipo de gravamen recaudacion adicional Meuros <b>recaudacion adicional, % pib</b>				37,45%	6,0%
				4.606	1.080
				<b>0,40%</b>	<b>0,09%</b>
				<i>destope</i>	<i>solidaridad</i>

*Fuentes y notas:*

- Los datos de rentas del trabajo provienen de los microdatos de la Muestra Anual de Declarantes del IRPF 2019 del IEF-AEAT:

[https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica\\_de\\_los\\_declarantes\\_del\\_IRPF.shtml](https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica_de_los_declarantes_del_IRPF.shtml)

Agradezco a Jorge Onrubia que me los haya proporcionado.

- El PIB de 2019, excluyendo a las comunidades forales, se toma de la Contabilidad Regional de España del INE (2022).

- Se incluyen los declarantes que tienen rendimientos brutos positivos del trabajo personal superiores a la base máxima de cotización anual en 2023 y cotizaciones sociales pagadas por el trabajador mayores de cero (para tratar de excluir a los pensionistas). Una parte de las rentas recogidas en el cuadro podrían no estar sujetas a cotización. Se incluirían aquí las indemnizaciones por rescisión de contratos laborales y los rescates de planes de pensiones, así como los ingresos por actividades profesionales cuando el perceptor no está dado de alta como autónomo. Los datos no incluyen a los residentes de los territorios forales, por lo que el PIB se calcula también neto de su aportación.

El Cuadro 3 recoge algunos datos sobre la cola superior de la distribución de las rentas del trabajo en 2019 en territorio común (esto es, excluyendo a las Comunidades Forales, para las que no hay datos comparables de fácil acceso). Los declarantes con rentas brutas superiores a

la base máxima de cotización anual del Régimen General de la Seguridad Social en 2023 (unos 54.000 euros) se agrupan por tramos de renta. Para cada uno de ellos, se muestra el número de declarantes (columna [2]) y el valor medio de su salario bruto (columna [3]). La diferencia entre esta última cifra y la base máxima de cotización se multiplica por el número de declarantes del tramo para obtener la renta total que (como máximo) pasaría a cotizar a la Seguridad Social con el *destope* (columna [4]). Esta renta ha de dividirse en dos componentes que se gravarán a distintos tipos: el integrado por las rentas salariales comprendidas entre la actual base máxima de cotización en 2023 y la nueva base máxima que se alcanzaría en 2050, y el que recoge las situadas por encima de esta última cantidad (en torno a 74.500 euros). El primer componente se gravará al tipo ordinario de cotización (el 37,45%, sumando las cotizaciones de la empresa y el trabajador), mientras que al segundo se le aplicaría sólo la nueva cuota de solidaridad a un tipo que sería del 6% en 2050.<sup>1</sup>

Es importante destacar que la cuantía total de las rentas salariales situadas por encima de la base máxima de cotización actual asciende a sólo unos 30.300 millones de euros, lo que supone un 2,64% del PIB, un 5,30% de las rentas del trabajo y un 4,46% de las rentas brutas de los hogares con datos de la AEAT (2023). El potencial recaudatorio de gravar estas rentas, incluso a tipos muy elevados, es por tanto muy limitado en comparación con el de gravámenes sobre bases más amplias. Así, el *destope* total de las cotizaciones generaría unos ingresos adicionales por cotizaciones de algo menos de un punto del PIB con el tipo existente de cotización, el 37,45%. La misma cantidad, sin embargo, podría obtenerse con un tipo de gravamen del 1,67% sobre las rentas brutas de los hogares.

El cálculo recogido en el Cuadro 3 es una primera aproximación que está sujeta a dos sesgos de signo opuesto. Con los datos de la Muestra anual de declarantes del IRPF del IEF-AEAT no es posible aislar con precisión las rentas del trabajo que estarían sujetas a cotización (véanse las notas al Cuadro), lo que tenderá a sesgar los resultados al alza al incluirse en los datos algunos rendimientos del trabajo personal que no cotizarían. Por otra parte, los datos son de 2019 y es probable que, al menos en términos nominales, tiendan a infravalorar las rentas de 2023 aunque el PIB agregado real sea muy similar en ambos ejercicios. En cualquier caso, puesto que el sesgo neto debería ser modesto en el peor de los casos, el cálculo debería darnos una idea bastante aproximada de los efectos recaudatorios de las medidas consideradas.

Tras calcular los importes totales de ambos componentes, sumando sobre intervalos de renta, en la parte inferior del Cuadro se calcula la recaudación adicional atribuible al “*destope*” y a la nueva cuota de solidaridad una vez ambas medidas se hayan desplegado por completo en 2050. De acuerdo con mis cálculos, el “*destope*” incrementaría la recaudación por cotizaciones sociales en un 0,40% del PIB, a lo que habría que añadir otro 0,09% procedente de la nueva cuota de solidaridad. La suma de estas dos cantidades, el 0,49% del PIB, sería solamente una fracción de la cantidad necesaria para eliminar el déficit previsto del sistema.

### **3. Efectos del endurecimiento del MEI y de los cambios en el cálculo de la pensión**

Los ingresos de la Seguridad Social aumentarán también a través de una subida de los tipos de cotización ligada en principio al MEI. A diferencia de las medidas discutidas en el apartado

---

<sup>1</sup> El segundo componente se calcula por el mismo procedimiento que el total de la columna [4] pero trabajando con la nueva base máxima en lugar de la vieja, y el primero se obtiene después por diferencia.

anterior, esta subida de cotizaciones se aplicará a toda la renta salarial por debajo de la base máxima de cotización, lo que da a este instrumento un poder de recaudación muy superior al de las medidas tipo *destope* que sólo actúan sobre una pequeña parte de la masa salarial, y lo hace mucho más consistente con la lógica contributiva del sistema. La subida inicialmente prevista del tipo de cotización por esta vía era de 0,6 puntos, lo que de acuerdo con las estimaciones de Devesa et al (2021) habría generado unos ingresos adicionales de en torno al 0,20% del PIB, o unos 2.200 millones de euros en 2020. Puesto que el tipo extraordinario de cotización se elevará ahora hasta el 1,2%, cabe esperar que el impacto sobre los ingresos también se duplique, alcanzando el 0,40% del PIB una vez se aplique el tipo máximo previsto.

Pasando del ingreso al gasto, ya se ha visto que la propuesta del Gobierno permitirá a los trabajadores elegir (durante un período transitorio de 20 años) entre el procedimiento actual de cálculo de la pensión inicial, con un período de cómputo de 25 años, y un cálculo alternativo en el que se utilizará un período de cómputo de 29 años, pero descartando los dos peores. A largo plazo, se aplicaría sólo este segundo procedimiento.

Comenzamos analizando los efectos que tendría la aplicación obligatoria de este último sistema. Algunos trabajos recientes han estimado los efectos de posibles variaciones en el período de cómputo y el número de años a descartar sobre la cuantía de las pensiones iniciales, utilizando datos reales de cohortes recientes de jubilados.<sup>2</sup> Aunque ninguno de ellos ha simulado exactamente la propuesta del Gobierno, sus resultados sugieren que el impacto de ésta podría ser prácticamente neutro, quizás con una ligerísima reducción de la pensión media inicial de las futuras cohortes de jubilados que se trasladaría gradualmente al gasto en pensiones, ayudando a reducir el gasto futuro, pero de una forma extremadamente modesta.

De acuerdo con las estimaciones de Muñoz-Julve y Ramos (M-J&R, 2022, p.13-4 y Gráfico 2), un incremento del período de cómputo desde los 25 años actuales reduciría la pensión media inicial de una forma aproximadamente lineal, con una caída del 8,2% si se alcanzan los 35 años. Como primera aproximación, por tanto, cabría esperar que la subida a 29 años que propone el Gobierno redujese la pensión media inicial en torno al  $3,3\% = (4/10)*8,2\%$ , otras cosas iguales. Esta reducción, sin embargo, se vería mitigada por la introducción de la posibilidad de descartar los dos peores años (en realidad, los 24 peores meses, que no es lo mismo). También según M-J&R (2022, Gráfico 3.2 en la p. 20) incrementar de cero a dos el número de malos años a descartar aumentaría la pensión media inicial en torno a un 3%. Aunque el dato se calcula con un período de cómputo de 35 años (y no los 29 propuestos), podría servir como primera aproximación. La propuesta del Gobierno, por tanto, podría reducir la pensión media inicial en torno a un 0,3%. Un cálculo similar a partir de los resultados de Devesa et al (2021 a y b) elevaría la caída de la pensión inicial media hasta un todavía muy modesto 0,6%.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Véanse en particular Devesa et al (2021a y b) y Muñoz-Julve y Ramos (2022).

<sup>3</sup> Estos autores estiman que aumentar el período de cómputo de 25 a 35 años, sin más, reduciría la pensión media inicial en un 8,7%, mientras que la misma medida, acompañada del descarte de los 10 peores años la aumentaría en un 5,6%. (Tabla 2 en la p. 6 del segundo de los trabajos citados). Usando el primer resultado, un incremento de 4 años del período de cómputo reduciría la pensión media aproximadamente en un 3,5%. Combinando ambos resultados, permitir el descarte de 10 años elevaría la pensión media en un  $8,7 + 5,6 = 14,3\%$ . Si suponemos que el efecto es aproximadamente lineal, el descarte de dos años elevaría la pensión inicial media en un 2,86%. Esta cantidad ha de restarse de 3,5% para llegar a la reducción esperada de la pensión media inicial del 0,62% que se indica en el texto.

El efecto de estas medidas sobre el gasto total en pensiones iría creciendo gradualmente según se vayan jubilando nuevas cohortes afectadas por las nuevas reglas de cálculo de la pensión inicial. Si el sistema se implementase de forma inmediata, hacia 2050 prácticamente todo el *stock* de pensionistas ya se habría jubilado con las nuevas normas, con lo que esperaríamos de ese momento en adelante un ahorro de hasta el 0,6% del gasto total en pensiones. Puesto que éste podría situarse entonces entre el 15 y el 20 por ciento del PIB, el ahorro en 2050 se situaría en torno al 0,10% del PIB, una cantidad muy inferior a lo que sería necesario para restaurar el equilibrio del sistema.

Así pues, la propuesta de largo plazo del Gobierno para el cálculo de la pensión sería básicamente neutra en términos presupuestarios. Pero puesto que durante 20 años se permitirá a cada nuevo jubilado elegir entre ella y el sistema actual según le convenga, el efecto neto de la reforma será necesariamente un incremento del gasto durante varias décadas, aunque de una magnitud difícil de precisar.

#### **4. El efecto neto de la reforma: un balance provisional**

¿Son suficientes las medidas que acabamos de analizar para garantizar el equilibrio financiero del sistema público de pensiones contributivas? La respuesta corta es *no*. Como punto de partida hay que señalar que en 2019, el último ejercicio antes de la crisis del Covid y del inicio del trasvase de su déficit al Estado mediante crecientes transferencias para financiar gastos supuestamente impropios, la Seguridad Social presentaba un déficit de unos 16.600 millones de euros o un 1,3% del PIB<sup>4</sup> que tenderá a aumentar con el tiempo como resultado del rápido proceso de envejecimiento que estamos experimentando incluso sin cambios de política (en 0,7 puntos de PIB hasta 2050 según las proyecciones del Gobierno en el último *Aging Report*).<sup>5</sup>

A una situación inicial ya de por sí apurada y con perspectivas de empeorar en un escenario sin cambios de política, hay que añadirle el fuerte incremento del gasto en pensiones que resultará de la derogación de la reforma del 2013. De acuerdo con las previsiones del propio Ministerio de Economía para el *Aging Report* de 2021, la supresión del factor de sostenibilidad y la vuelta a la indexación al IPC incrementarán el gasto en pensiones en 3,5 puntos de PIB en 2050 sin aportar ingresos adicionales.<sup>6</sup> La AIReF (2020) es algo más optimista, con una previsión de aumento del gasto en 2050 de 3,2 puntos de PIB (2,3 debido a la supresión del IRP y 0,9 a la del FS) mientras que nuestras propias previsiones de hace unos años (en cuya actualización estamos trabajando) son algo más pesimistas, situando la factura en el año citado en entre 3,8 y 4,7 puntos, dependiendo de las previsiones de inmigración utilizadas (de la Fuente, García y Sánchez, 2020, Gráfico 10.a).

---

<sup>4</sup> Véase IGSS (2022). En ese año, los ingresos del Sistema de la Seguridad Social (derechos reconocidos netos por operaciones no financieras) ascendieron a 145.530,63 millones de euros y sus gastos (obligaciones reconocidas por operaciones no financieras) a 162.143,18 millones.

<sup>5</sup> Véase el Cuadro 6 en la p. 20 de la ficha país de España (MAE, 2021). Según esta fuente, en un escenario sin cambios de política, el gasto público en pensiones aumentaría desde el 12,3% del PIB en 2019 hasta el 13,0% en 2050, mientras que los ingresos del sistema se mantendrían constantes en el 11,8% del PIB.

<sup>6</sup> Véase MAE (2021). Según esta fuente, la vuelta a la indexación con el IPC añadiría 2,7 puntos de PIB al gasto en pensiones en 2050 (Box 3.2.b en la p. 25) y la supresión del factor de sostenibilidad otros 0,8 puntos (Box 3.6.4.c en la p. 41).



Así pues, las previsiones existentes sitúan el coste bruto del núcleo de la contrarreforma de pensiones en curso, medido en términos de gasto adicional en 2050, entre los 3,2 y los 4,7 puntos de PIB. De aquí habría que restar los incrementos de ingresos ligados al MEI, al *destope* de las cotizaciones y a la nueva cuota de solidaridad, que hemos cifrado en un 0,89% (= 0,40 + 0,40 + 0,09), y habría que sumar el incremento de gasto generado por el cambio en el procedimiento de cálculo de la pensión inicial, y por las mejoras previstas a pensiones mínimas, complementos de brecha de género y relleno de lagunas de cotización, cuyo coste no intentaré aproximar aquí.

Finalmente, habría que considerar también el impacto de la reforma del sistema de cotización de los autónomos y de la introducción de incentivos para la prolongación de la vida laboral. Ambas medidas tienen impactos inciertos y difíciles de estimar, pero me inclino a pensar que ninguno de ellos generará ahorros significativos a largo plazo. En el caso de los autónomos (véase de la Fuente, 2022b), se espera que las cotizaciones de la mayoría de los afectados se reduzcan, al menos de entrada, pero las cotizaciones totales deberían aumentar a medio y largo plazo según la escala de cotización se vaya acercando, como está previsto, a los ingresos reales. Las obligaciones futuras del sistema, sin embargo, se moverán en la misma dirección, tendiendo a compensar los efectos sobre la posición financiera neta del sistema en términos de valor presente. De hecho, puesto que las pensiones públicas españolas ofrecen una tasa de rentabilidad interna claramente superior al crecimiento del PIB, que sería la rentabilidad máxima sostenible, el efecto neto de un aumento de las cotizaciones de los autónomos sobre la situación financiera a largo plazo del sistema de pensiones será seguramente negativo, agravando aún más sus problemas de sostenibilidad. En cuanto a la prolongación de las vidas laborales, por motivos diversos tampoco cabe esperar un ahorro neto significativo de unos incentivos que no pueden desviarse mucho de la neutralidad actuarial.<sup>7</sup> Siendo optimistas, cabría suponer quizás que estos dos últimos factores generan ahorros netos de un tercio de punto (por encima de los costes no cuantificados), con lo que el efecto conjunto de las medidas “compensatorias” incluidas en las dos fases de la reforma ascendería a 1,2 puntos de PIB en 2050.

Dando por buenas esta última cifra y las proyecciones recogidas en el *Aging Report*, nos quedarían por financiar ( $3,5 - 1,2 =$ ) 2,3 puntos de PIB de incremento del déficit hasta 2050 debido a la reforma, a lo que habría que añadir los 1,3 puntos del déficit inicial y los 0,7 de su aumento esperado durante el mismo período en ausencia de medidas de política. Así pues, la reforma en curso condena al componente contributivo del sistema público de pensiones a un déficit básico (antes de transferencias) elevado y rápidamente creciente durante las próximas décadas que habrá que cubrir con ingresos generales (o deuda). En torno a 2050 tendremos que inyectar cada año a la Seguridad Social recursos extra por valor de unos 4,3 puntos de PIB, lo que viene a ser el 57% de la recaudación por IRPF (que en 2019 fue del 7,56% del PIB). Tal presión dejará poco margen para financiar un mayor gasto en casi cualquier otra cosa, incluyendo sanidad y dependencia, con necesidades rápidamente crecientes debido al rápido envejecimiento de la población.

---

<sup>7</sup> Véase de la Fuente, García y Sánchez (2021), sección 6.

## Referencias

Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT, 2023). Informe anual de recaudación tributaria, 2019.

<https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/estadisticas/recaudacion-tributaria/informe-anual/ejercicio-2019.html>

AIReF (2020). “Actualización de previsiones demográficas y de gasto en pensiones.” Documento Técnico 1/20. Madrid.

<https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/09/PREVIS-DEMOGRAFICAS/200928-Documento-T%C3%A9cnico-previsiones-demogr%C3%A1ficas-y-gasto-en-pensiones.pdf>

BOE (2021a). 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>

Comisión Europea (CE, 2021a). Anexo de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España. Bruselas. <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>

de la Fuente, A. (2022a). “Sobre la financiación de la Seguridad Social: algunas reflexiones al hilo de la propuesta de “destope” de las cotizaciones.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2022-31. Madrid. <http://bit.ly/3Br5cFz>

de la Fuente, A. (2022b). “Boletín FEDEA no. 18. Seguimiento de las reformas e inversiones del Plan de Recuperación.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2022-21, Madrid. <https://bit.ly/3Br5oUN>

de la Fuente, A., M. A. García y A. R. Sánchez (2021). “Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones.” *Mediterráneo Económico* 34, 2021, pp. 113-137. Disponible también en versión documento de trabajo en <https://bit.ly/3qYCvsJ>

de la Fuente, A., M. A. García y A. Sánchez (2020). “¿Hacia una contrarreforma de pensiones? Notas para el Pacto de Toledo.” *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 232 (1), pp. 115-43.

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. [https://institutosantalucia.es/wp-content/uploads/2021/12/informe\\_efectos\\_MEI.pdf](https://institutosantalucia.es/wp-content/uploads/2021/12/informe_efectos_MEI.pdf)

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2022). Contabilidad Regional de España. [https://www.ine.es/dyns/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581](https://www.ine.es/dyns/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581)

Intervención General de la Seguridad Social (IGSS, 2022). Liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social. Ejercicio 2019.

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/393/396/ab8e1087-36bc-44b3-ac3a-e7a8d12ab96c>

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

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