



Sobre el nuevo decreto de pensiones: algunos cálculos de urgencia

ÁNGEL DE LA FUENTE

Apuntes Fedea 2023/08

Marzo de 2023

fedea

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

Sobre el nuevo decreto de pensiones: algunos cálculos de urgencia

Angel de la Fuente* (FEDEA e IAE-CSIC)
Marzo de 2023

1. Introducción

Tras varios meses de negociaciones, los detalles de la fase final de la reforma en curso del sistema público de pensiones se han cerrado a toda prisa. El pasado 10 de marzo, viernes, el Gobierno anunciaba que había alcanzado un acuerdo con los sindicatos que contaba también con la aquiescencia de la Comisión Europea, aunque no con la de la patronal o el grueso de la oposición parlamentaria. El acuerdo se firmó oficialmente el miércoles, día 15, el correspondiente Real Decreto-ley (RDL 2/2023, BOE, 2023) fue aprobado por el Consejo de Ministros del día 16 y su convalidación se votará en el Congreso mañana, día 30 de marzo. Así pues, en menos de tres semanas se dará por cerrada la tramitación de una norma con importantes implicaciones para nuestro sistema público de pensiones y por lo tanto para nuestras cuentas públicas. El texto, que ha concitado la crítica prácticamente unánime de los especialistas académicos y ha generado dudas en la AIREF y el Banco de España, habría merecido una discusión más detallada, informada y serena de la que ha tenido.

Aunque llegará con pocas horas de antelación a la votación del RDL, la presente nota busca contribuir a esa discusión. En ella se presentan estimaciones de los efectos de las principales medidas adoptadas en las distintas fases de la reforma sobre los ingresos y los gastos del sistema. Los cálculos, ciertamente, están hechos con prisa por las restricciones de tiempos impuestas por la tramitación del RDL. En los próximos días publicaremos un informe más extenso explicando sus detalles.

Por lo demás, se mantiene el mensaje de nuestros anteriores trabajos sobre el tema. En su conjunto, la reforma aumentará mucho más el gasto en pensiones que los ingresos por cotizaciones, condenando al sistema público de pensiones a un déficit básico importante y rápidamente creciente (al menos de 2030 en adelante, pero posiblemente desde antes) que habrá que cubrir con ingresos generales, dejando poco margen para otras prioridades. No sería mala idea tramitar el texto como proyecto de ley y aprovechar para darle otra pensada y buscar un consenso.

2. Medidas adoptadas y efectos esperados

En 2019, el último año antes de la pandemia, el gasto público en pensiones (incluyendo las de clases pasivas y no contributivas) ascendió al 12,3% del PIB y la Seguridad Social cerró con un déficit del 1,3% del PIB.

Tomando ese mismo año como base, el *Ageing Report* de 2021, elaborado por la Comisión Europea y los Gobiernos de la UE, presenta proyecciones de los gastos e ingresos del sistema público de pensiones bajo distintos escenarios que se extienden hasta más allá de 2050. En el escenario base (fila 3), que supone que se mantiene inalterado el sistema anterior a la actual reforma, el gasto crecería sólo moderadamente hasta alcanzar el 13% en 2050, con un promedio

* Agradezco los comentarios y sugerencias de Rafael Doménech y Miguel Ángel García.

del 12,73% durante el período 2022-50, que es el que sirve de referencia en el mecanismo de ajuste previsto en el MEI tras su modificación por el último decreto de pensiones.

Cuadro 1: Efectos esperados de la reforma sobre los ingresos y gastos del sistema público de pensiones

	2019	2050	<i>promedio</i> 2022-50
1. Gasto total en pensiones, observado	12.32%		
2. Déficit observado de la Seguridad Social	1.30%		
3. <i>Aging, sin cambios de política, gasto total esperado</i>	12.30%	13.00%	12.73%
<i>Medidas de gasto, reforma:</i>			
4. Supresión del IRP e indexación completa con IPC	0.00%	2.70%	1.79%
5. Supresión del Factor de Sostenibilidad	0.00%	0.80%	0.32%
6. Cambios en el cálculo de la pensión inicial	0.00%	0.18%	0.11%
7. Mejora pensiones mínimas y comp. brecha de género		0.17%	0.16%
8. Gasto adicional por aumento pensión máxima		0.04%	0.03%
9. Incentivos prolongación vidas laborables *		-0.06%	-0.23%
10. Incremento pensiones autónomos*		0.66%	0.33%
11. <i>Incremento total del gasto</i>	0.00%	4.49%	2.52%
12. <i>Gasto total con reformas</i>	12.30%	17.49%	15.24%
<i>Medidas de ingreso, reforma:</i>			
13. Subida cotizaciones MEI		0.40%	0.38%
14. Destope bases máximas de cotización		0.40%	0.22%
15. Nueva cuota de solidaridad		0.10%	0.08%
16. Incremento cotizaciones autónomos *		0.75%	0.60%
17. <i>Ingresos adicionales</i>	0.00%	1.65%	1.28%
18. Déficit básico esperado	1.30%	4.84%	2.99%

(*) Calculados bajo hipótesis favorables (máximo ahorro o ingresos adicionales concebibles), véase la sección siguiente.

Los bloques centrales del Cuadro 1 muestran los efectos esperados de las principales medidas de ingreso y gasto que conforman la reforma en curso, tanto en el año 2050 como en promedio durante el período 2022-50.

Por el lado del gasto, las estimaciones de los efectos del núcleo de la primera fase de la reforma (la indexación de las pensiones al IPC y la supresión del Factor de Sostenibilidad, filas 4 y 5) provienen del propio *Aging Report*. Estas medidas son las que generarán el grueso del fuerte incremento del gasto esperado durante las próximas décadas. También contribuyen a aumentar el gasto, aunque de forma mucho más modesta, varias de las medidas recogidas en el último decreto, incluyendo los cambios introducidos en el procedimiento de cálculo de la pensión inicial, el (muy ligero) incremento de la pensión máxima y la mejora de las pensiones mínimas y el complemento de brecha de género. Otras disposiciones del reciente decreto, sin embargo, incrementan los ingresos por cotizaciones. Se trata del “destope” de las bases máximas de

cotización y de la introducción de la llamada cuota de solidaridad y de la cotización extra ligada al MEI.

Los detalles de la estimación de los efectos de estas medidas se discutirán en detalle en un próximo trabajo, pero básicamente la idea es calcular el coste que tendría cada medida, o los ingresos adicionales generados por la misma, expresados como porcentaje del PIB, si ésta se desplegara por completo de forma inmediata, tratando de aproximar después el ritmo de su ejecución efectiva de acuerdo con el calendario fijado en la norma o el tiempo necesario para que la medida vaya teniendo efecto sobre los nuevos pensionistas. En la mayor parte de los casos, mis estimaciones no difieren demasiado de las del Gobierno, y de hecho varias de ellas provienen de fuentes oficiales (las líneas 3 a 6).

Gráfico 1: Evolución prevista del gasto en pensiones públicas, con y sin las dos fases de la reforma en curso

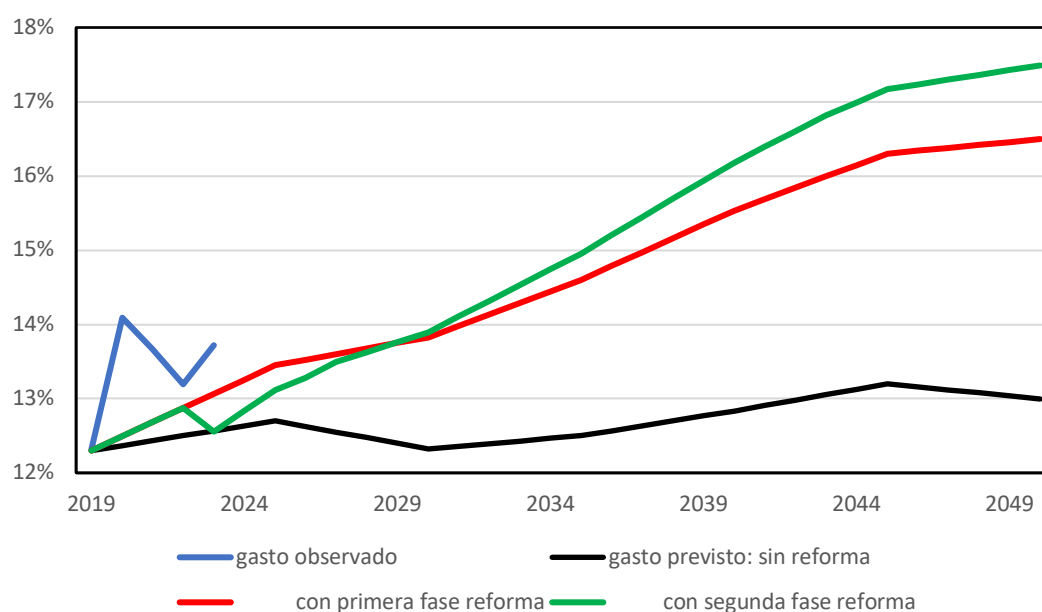
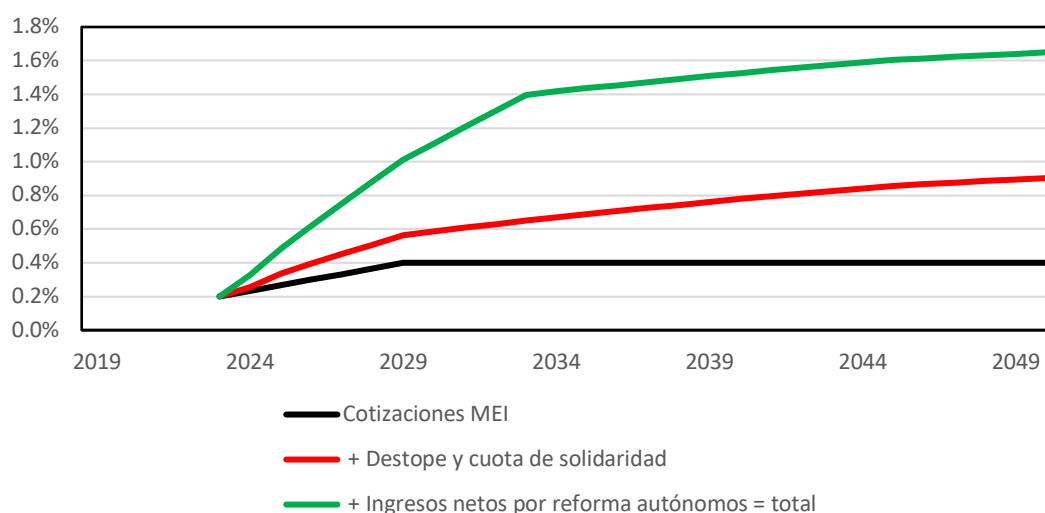


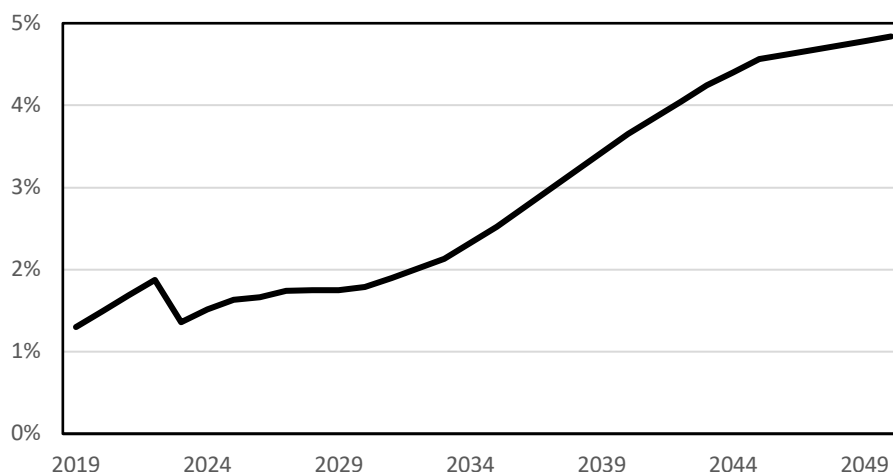
Gráfico 2: Impacto previsto de las medidas de ingreso del último decreto



Los resultados de mis cálculos se resumen en los Gráficos 1, 2 y 3. La reforma incrementará muy notablemente el gasto esperado, pero sólo aumentará modestamente los ingresos del

sistema, con lo que el déficit básico (antes de transferencias del Estado) de la Seguridad Social aumentará muy significativamente en las próximas décadas, hasta acercarse a los 5 puntos de PIB en torno a 2050. El gasto observado (o presupuestado) hasta 2023, por otra parte, muestra ya una desviación significativa con respecto a las proyecciones que no se debe sólo a la caída del PIB con el Covid y podría, por tanto, no tener un carácter meramente transitorio.

Gráfico 3: Evolución prevista del déficit básico de la Seguridad Social



3. Autónomos e incentivos a diferir la jubilación: algunos detalles

He dejado para el final las medidas identificadas con un asterisco, que son las que seguramente generan las mayores discrepancias entre mis cálculos y los del Gobierno. Se trata en particular, de la reforma del modelo de cotización de los autónomos, que afecta tanto a los ingresos del sistema como a sus gastos, aunque con un claro decalaje, y de la introducción de incentivos para la extensión de las vidas laborales.

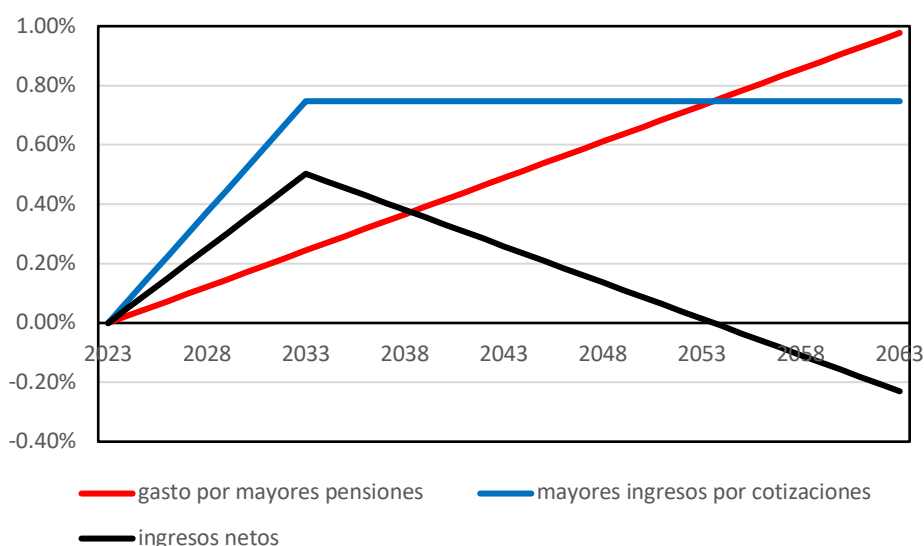
Cuadro 2: Efectos de largo plazo sobre los ingresos y gastos del sistema de la equiparación de los afiliados al RETA con los del Régimen General

	<i>Régimen General</i>	<i>RETA</i>
Ingresos por cotizaciones	95,575	11,142
Número de cotizantes	14,806,106	3,122,941
Cotización media por afiliado	6,455	3,568
Ingresos RETA con cotizaciones del RG		20,159
Ingresos adicionales		9,017
PIB 2021		1,206,842
<i>Ingresos adicionales en % del PIB</i>		0.747%
Número total de pensiones	7,267,784	1,981,494
Cuantía media mensual	1,141	716
Gasto total en pensiones, anual (14 pagas)		19,860
Gasto RETA con pensión media del R. General		31,655
Incremento del gasto, Meuros		11,795
<i>Incremento del gasto en pensiones, % del PIB</i>		0.977%

- Fuente: MISSM (2022) con datos de 2021.

Comenzando por los autónomos, mis cálculos se basan en la (muy optimista) hipótesis de que a lo largo de los próximos diez años (el período previsto para completar la reforma que les llevará a cotizar por sus ingresos reales), estos trabajadores convergen a las cotizaciones medias del Régimen General, que son sensiblemente más altas (véase el Cuadro 2). Esto tiende a incrementar los ingresos por cotizaciones del RETA, manteniendo más o menos constante el déficit previsto de la Seguridad Social durante la década de los treinta, pero también se traduce, aunque de forma mucho más gradual, en un significativo aumento de las pensiones de sus afiliados durante los próximos cuarenta años. Suponiendo que el coste incremental “de largo plazo” de la medida se mantiene constante como porcentaje del PIB a lo largo del tiempo y que la transición se realiza linealmente, es fácil obtener las sendas de ingresos y gastos incrementales que se muestran en el Gráfico 4. El Gráfico muestra también el incremento neto de los ingresos, que alcanzaría un máximo en torno al medio punto de PIB en 2033 para descender después, pasando a ser negativo unos años después de 2050.

Gráfico 4: Efectos esperados de la equiparación de los autónomos con el RG



- Nota: promedio 2022-50, ingresos netos máximos = 0,271% del PIB.

En cuanto a los posibles efectos de los incentivos para alargar las vidas laborales, hay que tener en cuenta que las proyecciones de gasto del *Ageing Report* ya suponen un incremento muy considerable de las tasas de actividad y ocupación de las cohortes de mayor edad que, seguramente, ya recoge más que holgadamente cualquier efecto derivado de los nuevos incentivos para retrasar la jubilación. Aun así, supondré que todos los trabajadores responden a tales incentivos posponiendo un año su jubilación, lo que redundará en un aumento del 4% de su pensión y no afectará a los ingresos por cotizaciones puesto que los trabajadores que optan por esta vía (y las empresas que les emplean) sólo cotizan por incapacidad temporal.

El ahorro derivado de la medida comenzaría a generarse de inmediato y sería igual al gasto que se habría realizado cada año en nuevas pensiones en ausencia de la medida. Un año más tarde, las pensiones de los nuevos jubilados aumentarían en un 4%. Puesto que la esperanza de vida en la edad legal de jubilación está en torno a 20 años, podemos suponer que la subida alcanza gradualmente al grueso del *stock* de jubilados a lo largo de ese período. El Cuadro 3 recoge los

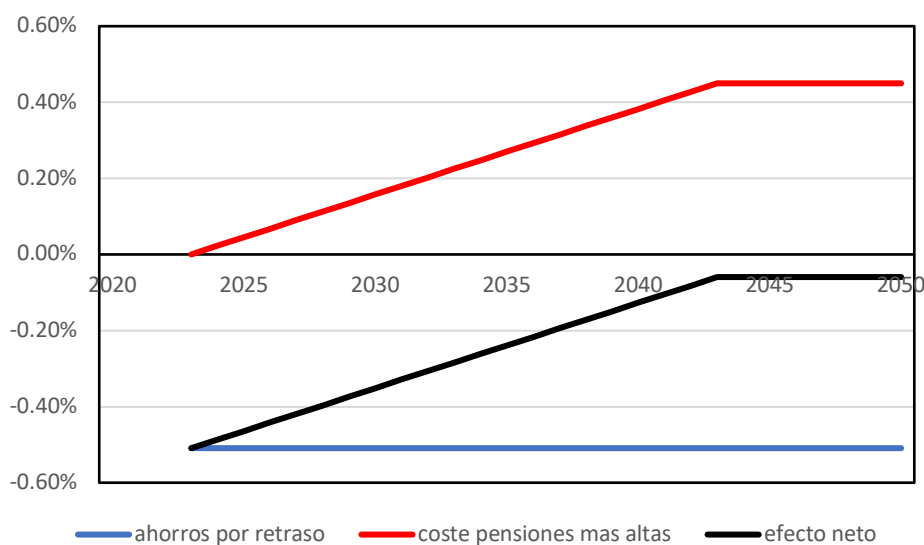
cálculos necesarios para aproximar los efectos de largo plazo de la medida y el Gráfico 5 muestra las sendas esperadas de los gastos y ahorros relevantes y del ahorro neto hasta 2050.

Cuadro 3: Efectos de largo plazo sobre los ingresos y gastos del sistema de pensiones de demorar en un año todas las jubilaciones con una prima del 4%

No. de altas de pensiones de jubilación	316,156
Cuantía media anual de las nuevas pensiones	19,437
Gasto total anual en nuevas pensiones = ahorro	6,145
PIB 2021	1,206,842
<i>Ahorro total/PIB</i>	0.509%
Gasto en pensiones de jubilación	110,041
Gasto en pensiones de viudedad	25,658
Gasto total	135,699
Incremento del gasto (4%)	5,428
<i>Gasto adicional como % del PIB</i>	0.450%

- Fuente: MISSM (2022) con datos de 2021.

Gráfico 5: Efectos esperados sobre el gasto en pensiones de demorar la jubilación en un año con una prima del 4%



- Nota: promedio 2022-50, ahorro neto máximo = 0,228% del PIB.

Referencias

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

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

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>

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2023). Encuesta de Condiciones de Vida.

https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608