



Apuntes

Nota sobre la evolución del sistema público de pensiones en la Opinión de la AIReF sobre la sostenibilidad de las Administraciones Públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ

Apuntes 2023/09
Abril de 2023

fedea

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

Nota sobre la evolución del sistema público de pensiones en la *Opinión de la AIReF sobre la sostenibilidad de las Administraciones Públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía*

Miguel Ángel García Díaz (URJC y FEDEA)

Abril de 2023

La AIReF (2023) ha publicado la “Opinión sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía” con el fin de analizar el impacto de la demografía sobre las cuentas públicas a partir de un escenario macroeconómico y fiscal que se elabora con un horizonte temporal hasta 2050 y 2070.

El envejecimiento de la población es una variable capital con incidencia en la calidad de vida de las personas que también conlleva un desafío para las finanzas públicas, por lo que resulta conveniente tenerlo en cuenta para diseñar las políticas económicas del presente y futuro.

Las pensiones, junto con la sanidad y los servicios dirigidos a personas dependientes, son políticas afectadas por el envejecimiento, pero las primeras por su magnitud cuantitativa (192.000 millones en 2023, un 13,6% del PIB), ocupan un papel clave dentro de ellas y del conjunto de las políticas públicas, suponiendo una tercera parte del gasto total.

En este contexto, en el último año se han adoptado cambios significativos en el sistema público de pensiones que son objeto de análisis por la AIReF.

El escenario demográfico base utilizado por la AIReF prevé un aumento de la población total española (hasta 50,3 millones en 2050) debido fundamentalmente al crecimiento del número de personas mayores de 66 años, cuyo peso en relación con la población en edad de trabajar aumentaría desde el 26,6% al 51,4%. El saldo neto de inmigrantes (235 mil anuales en promedio) permitiría casi mantener el número de personas en edad de trabajar. De cumplirse esa hipótesis, el peso de la población con nacionalidad extranjera sobre la población total pasaría del 11,4% a 1 de enero de 2022 al 16% en 2050 y el 20,1% en 2070, un porcentaje calificado como elevado por la AIReF “al ser sólo comparable al de los países que cuentan con una mayor proporción de inmigrantes en la actualidad (como Suecia y Canadá)”¹.

La Opinión de la AIReF utiliza un escenario base con un crecimiento medio anual del PIB del 1,3% en términos reales para el periodo 2027-2070² (un 3,3% nominal) resultado de un crecimiento del 1,1% de la productividad aparente del factor trabajo y un 0,2% del empleo.

¹ “Opinión sobre sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía”. AIReF 2023, página 37.

² La tasa anual real del PIB va disminuyendo desde el 2,7% en 2024 al 0,9 en el periodo 2040-2044 para aumentar hasta el 1,2% en 2050. Fuente: herramienta interactiva AIReF.

Con ese escenario demográfico y macroeconómico, el organismo construye un escenario fiscal con unos ingresos públicos del 44,7% del PIB y unos gastos por valor del 53% en 2050, que arrojarán un déficit del 8,3% del PIB, y una deuda pública del 147% del PIB en 2050.

En este contexto, la AIREF considera que el gasto en pensiones públicas alcanzará un máximo del 16,3% del PIB en 2048 (15,1 pp de PIB de la Seguridad Social y 1,2 pp del Régimen de Clases Pasivas), disminuyendo su peso hasta el 13,9% en 2070. El organismo señala, por tanto, el periodo 2023-2050 como el más complicado de afrontar en materia de gasto en este capítulo. Las reformas aprobadas en el bienio 2022-2023 supondrían para la AIREF un incremento del déficit de 1,1 puntos de PIB en 2050, sin incluir en el documento cual es el actual.

Detrás de este resultado, hay un aumento en el número de pensiones de casi un 50 por ciento, acompañado de un efecto sustitución en descenso desde el 0,6% en 2002-2030 al 0,3% en 2041-2050. Un descenso muy acusado, dado que la normativa que regula el acceso a la pensión y su cálculo permanece constante, cuyo origen no se explica en el documento. Esta evolución, junto al menor crecimiento de la pensión máxima, incidirá en un incremento de la pensión media menor que el crecimiento de los salarios, provocando, según los autores, una importante disminución del cociente entre la pensión media y el salario medio desde el 62,7% al 53,9% en 2050.

Desde el punto de vista del gasto, la Opinión tiene en cuenta también:

- El mayor gasto derivado de la derogación de la reforma de 2013 (2,7 pp como resultado de la derogación del IRP y 0,8 pp de PIB de la desaparición del Factor de Sostenibilidad.
- Una minoración del gasto de 0,8 pp de PIB por los cambios incorporados en la normativa sobre jubilación demorada, considerando que en torno al 30% de los trabajadores decidirán jubilarse 3 años más tarde de forma voluntaria hasta los 68 años. **Esta cuantificación dice estar apoyada en el contenido de la memoria de análisis de impacto normativo de la ley 21/2021 basada en una encuesta realizada por el MISSYM que encontraba “que el 25% de los trabajadores declaraba poder [no querer] posponer libremente el acceso a la jubilación”³ y, por tanto, se entiende que considera que se puede cumplir en la realidad. Para la opción de pago único, esta encuesta (no publicada) indicaba que casi el doble de individuos decidiría demorar su jubilación “seguro” o “muy probablemente” si se les ofrece un pago único en vez de un aumento en la pensión.**

La AIREF advierte “que el resultado final de esta reforma depende fundamentalmente de que los trabajadores y empresas modifiquen su comportamiento actual, por lo que el impacto podría variar entre 0,2 puntos si sólo un 10% opta por la demora en la edad de acceso a la jubilación y hasta 1,5

³ “Documento técnico sobre el impacto de las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023”. AIREF, documento técnico 2/2023. 24 de marzo de 2023. Página 13

puntos si más del 55% se acoge a la demora de la jubilación”. El MISSYM ha utilizado en sus cálculos el punto máximo de ahorro dentro del abanico posible.

- Impacto neutral hasta 2050 de la posibilidad de utilizar un periodo de 29 años desechando los dos peores como opción en la fórmula de cálculo de la base reguladora.
- Un ahorro de 0,4 puntos de PIB en 2050 al incremento de la pensión máxima por debajo del incremento de la base máxima de cotización. Una relación un tanto incoherente porque la cuantía nominal de la pensión máxima sigue creciendo con la inflación, aunque lo haga a menor ritmo que la base de cotización máxima.

En cuando a las medidas aprobadas en el capítulo de ingresos, su impacto se estima en:

- Un incremento anual de 0,4 puntos de PIB en 2050 por el componente inicial del MEI (subida general de 1,2 puntos del tipo de cotización por contingencias comunes)
- Un aumento de 0,5 puntos de PIB a partir de 2032 por el nuevo sistema de cotización de los trabajadores autónomos por rentas reales, incluyendo su potencial para aflorar economía sumergida.
- Un aumento de 0,4 puntos de PIB en 2050 por el aumento de las bases máximas de cotización.
- Un aumento de 0,1 puntos de PIB por la tasa de solidaridad aplicada a los trabajadores con rentas por encima de la base máxima de cotización (crecimiento progresivo desde el 1 al 7%)

De cumplirse este impacto de las subidas iniciales de las cotizaciones sociales⁴, los ingresos aumentarían en 1,4 pp de PIB. La distribución por tipos de trabajadores sería la siguiente: los trabajadores asalariados asumirían un 28,3% de la subida, los trabajadores autónomos el 35,7% y los trabajadores de ambos tipos con rentas superiores a 55.000 euros el 36%.

El trabajo publicado por la AIREF afirma que “la evidencia empírica a nivel internacional tiende a concluir que el incremento de las cotizaciones sociales tiene un impacto negativo sobre el empleo”. Continúa, “para el caso de España, un aumento de 1 punto porcentual de la fiscalidad laboral elevaría el desempleo en 0,2 p. p. (véase Andrés et al., 1996 y Melguizo, 200723). En este sentido, las estimaciones realizadas por la AIREF con su modelo trimestral (MTA), el modelo de Oxford Economics y el modelo QUEST de la CE sugieren todos ellos que un incremento de 1 p. p. en el tipo efectivo de las cotizaciones sociales o los impuestos al trabajo tiene un impacto negativo en el empleo de una décima de punto porcentual transcurrido el primer año desde la subida del tipo efectivo y de dos décimas transcurridos dos o tres años según el modelo que se emplee. En términos de puestos de trabajo equivalente a tiempo completo ello supone una reducción de unos 6.000 empleos en el primer año y de 33.000 transcurridos tres años

⁴ De la Fuente (2023) coincide en el resultado de mayores ingresos de la elevación inicial del tipo de cotización, la elevación de la base máxima de cotización y la denominada cuota de solidaridad.

(respecto al escenario sin reforma)”⁵. El texto no explica la metodología que genera ese importante salto en el periodo de tiempo mencionado ni la clara inconsistencia entre las dos cifras citadas, que podría deberse a algún error tipográfico en la primera cifra (una décima de empleo está en torno a 16.000 empleos)

Siguiendo esta relación causal, una subida de un punto porcentual del tipo de cotización (0,37 puntos de tipo de cotización) reduciría 16.000 empleos a tiempo completo el primer año y 33.000 al tercer año. Es decir, una elevación de un 1 punto de cotización tendría un impacto negativo de algo más de 43.200 empleos el primer año y casi 90.000 empleos a los tres años. Dado que se necesitan 2,7 puntos del tipo de cotización para conseguir aumentar los ingresos en 1 punto de PIB, esta subida del coste laboral implicaría la pérdida de casi 117.000 empleos el primer año y de casi 240.000 puestos de trabajo en el periodo de tres años.

La Opinión de la AIReF incorpora ejercicios de sensibilidad sobre la posible evolución de algunas de las variables macroeconómicas. Así, el informe supone que un incremento de 3 décimas en la tasa de crecimiento del PIB (potencialmente posible si se aplican las reformas estructurales necesarias en mercado de trabajo, formación, I+D+i y migraciones) reduciría en 1,2 puntos de PIB el gasto público en pensiones en 2050⁶. Sin embargo, la Opinión de la AIReF también incluye que la falta de información sobre su puesta en práctica hace muy complicado el análisis del impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en la mejora del crecimiento potencial de la economía española. Cabría añadir, que la opción elegida en esta reforma de aumentar sensiblemente los costes laborales no va a ayudar a mejorar el funcionamiento del mercado laboral español.

Considera el informe que flujos migratorios inferiores a los del escenario base (206 mil vs 239) aumentarían el gasto público en pensiones en 3 décimas del PIB, y superiores (271 vs 239) lo reducirían. El gasto en pensiones también está influido por la evolución de la tasa de paro (de 0,4 puntos a 1,6 puntos de PIB anual dependiendo de la evolución de la tasa de desempleo).

El texto también incluye cautelas sobre el posible efecto de la jubilación demorada: “Además, existe un amplio margen de incertidumbre sobre la evolución futura del impacto de las reformas y del resto de los factores. Un claro ejemplo sería los efectos de los incentivos a la demora de la jubilación, que dependen, como se señala en la Opinión, de modificaciones en el comportamiento de todos los agentes”

El MISSYM ha utilizado algunos supuestos muy desalineados con los de la opinión de la AIReF en relación con la evolución de variables clave con significativa influencia sobre el saldo del sistema público de pensiones:

- Una tasa anual de crecimiento de la economía del 2% real anual (versus el 1,3% de la AIReF en su escenario base), con una productividad del 1,5% (frente al 1,1%

⁵ Op. Citada. Páginas 58 y 59.

⁶ Op citada, página 142.

de la AIReF). Incluso comparando con el hipotético escenario más optimista de aumento de la tasa de crecimiento anual en 3 décimas gracias a las reformas estructurales del PRTR, el supuesto utilizado por el MISSYM la superaría en 4 décimas. Como la AIReF sostiene que cada 3 décimas de crecimiento del PIB pueden reducir el gasto en pensiones sobre PIB en 1,2 puntos en el punto de máximo gasto, el supuesto del Ministerio estaría infraestimando la ratio de gasto sobre PIB en un abanico de entre 1,6 y 2,8 puntos, dependiendo de si se utiliza el escenario base de la AIReF o el más optimista con reformas estructurales.

- Atribuye un efecto de reducción del gasto en pensiones de 1,5 puntos anual en 2050 a la jubilación demorada, al considerar que el porcentaje de personas que demorarán voluntariamente 3 años su jubilación aumenta desde el 6% actual al 55%. La AIReF rebaja a 0,8 puntos esta posibilidad al reducir el porcentaje al 30% advirtiendo, no obstante, de la elevada incertidumbre de su cumplimiento.

Las discrepancias entre la AIReF y el MISSYM sobre estos factores explican entre 2,3 y 3,5 puntos de diferencia en la ratio de gasto en pensiones sobre PIB en 2050. Una distancia muy significativa a la hora de abordar el reto de la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones.

La Opinión es crítica con la regla de gasto aprobada como parte del nuevo MEI, que actúa como clausula incompleta de cierre de la reforma. “Aunque una regla de este tipo contribuya a la sostenibilidad de las finanzas públicas, su planteamiento y diseño presentan algunas debilidades. En primer lugar, el establecimiento de los límites del 15% del PIB para el gasto y 1,7% para las medidas de ingresos no supone una garantía en sí mismo de sostenibilidad sin que esté justificada la definición de estos niveles y no otros. Si estas cifras se derivan de las actuales previsiones del Ministerio, de la Comisión o de otro tipo de análisis, debería recogerse de forma explícita y publicarse tanto el conjunto de las previsiones como los supuestos y metodología sobre los que se construyen, identificando los efectos de este umbral no sólo en términos de sostenibilidad sino de suficiencia, equidad y contributividad, principios que caracterizan los sistemas de pensiones de reparto”. Una regla fiscal que a su juicio “entraría en vigor al margen de la reforma del marco fiscal europeo y nacional, por lo que se plantean dudas sobre su encaje final en el nuevo marco”.

En sus conclusiones, la Opinión recuerda que la reforma aplicada al sistema de pensiones aumentará su déficit en 1,1 puntos de PIB, pudiendo interpretarse que sobre el actual saldo negativo (previsión de 1,8 pp de PIB en 2023, según García Díaz, 2022).

En el apartado de la sostenibilidad de la deuda pública española, la Opinión de la AIReF atribuye un déficit estructural del 3,3% del PIB a las cuentas públicas españolas en 2026 con tendencia a aumentar en el futuro, a legislación constante, hasta el 8,1% del PIB en 2055. Advierte sobre la necesidad de disponer de una propuesta de consolidación fiscal, que, si bien estará condicionada por el marco fiscal que surja tras el proceso de reforma a nivel europeo y nacional, según sus simulaciones debería incorporar un ajuste de entre 0,27 y 0,52 puntos porcentuales de PIB al año (entre 3.780 y 7.280 millones de euros).

Una obligación que restará márgenes a cualquier decisión adicional de aumento del nivel de gasto o de ingresos, como los incluidos en la reciente reforma del sistema público de pensiones.

La Opinión termina con una referencia importante a la necesidad de incorporar una evaluación sobre la equidad intergeneracional: “Además de analizar el impacto de todas ellas en términos del gasto en pensiones futuro sería conveniente analizar sus efectos desde una perspectiva más amplia que incorpore otras dimensiones como su incidencia en términos de suficiencia, contributividad y particularmente de equidad intergeneracional”

En conclusión, la lectura de la Opinión de la AIReF sobre el efecto de la reforma de las pensiones dentro de la sostenibilidad de las cuentas públicas debido a la incidencia de la demografía, muestra amplios desalineamientos en la valoración de la evolución de los ingresos y los gastos utilizados en la reciente reforma de las pensiones, que podrían afectar a su impacto en las cuentas públicas españolas en un futuro no muy lejano.

Referencias

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2023) “Opinión sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía. 24 de marzo de 2023.

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2023) “Documento técnico sobre impacto de las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023”. Documento técnico 2/2023. 24 de marzo de 2023.

De la Fuente, Ángel (2023) “Los efectos presupuestarios de la reforma de las pensiones: un balance provisional”. Fedea. Apuntes 2023/06, marzo 2023.

García Díaz, Miguel Ángel (2022) “Nota sobre el Presupuesto del sistema de Seguridad Social 2023”. Fedea. Apuntes 2022/26, octubre 2022.