



# Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23:

## i) Las medidas del Real Decreto-ley 2/2023

ÁNGEL DE LA FUENTE

Estudios sobre la Economía Española 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.*

# **Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23:**

## **i) Las medidas del Real Decreto-ley 2/2023**

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

**Abril de 2023**

### **Resumen**

El presente informe resume las principales medidas recogidas en el RDL 2/2023 con el que en principio se cierra la actual reforma del sistema público de pensiones. Seguidamente, se analizan sus efectos sobre los ingresos y gastos del sistema hasta 2050, actualizando y mejorando los cálculos de urgencia realizados en informes recientes de FEDEA. El análisis confirma las conclusiones de nuestros cálculos preliminares: las medidas recogidas en el RDL generan, en el mejor de los casos, unos ahorros netos de magnitud modesta que ayudarán a mejorar la sostenibilidad del sistema público de pensiones – pero están muy lejos de las cuantías que serían necesarias para devolver el sistema al equilibrio tras la primera fase de la reforma. Esos ahorros, además, se reducen sustancialmente, hasta desaparecer en la parte final del período analizado, si se calculan con respecto a la normativa utilizada en el *Ageing Report*, que sería la referencia más apropiada de cara a las evaluaciones trienales que exige el nuevo MEI.

En el informe se argumenta también que sería deseable aprovechar la tramitación del texto como proyecto de ley, al menos para eliminar ciertas imprecisiones en la redacción de la condición que activa el mecanismo de ajuste del MEI, e idealmente para reformular dicha condición en términos de un tope máximo al déficit básico del conjunto de la Seguridad Social esperado en promedio entre 2022 y 2050.

---

\* Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación financiado en parte por la Fundación Ramón Areces. Agradezco los comentarios y sugerencias de Rafael Doménech, Miguel Ángel García Díaz y Enric Fernández.

## 1. Introducción

Tras varios meses de negociaciones, los detalles de la fase final de la reforma del sistema público de pensiones se han cerrado mediante un acuerdo entre los partidos de la coalición de gobierno y los sindicatos que parece haber contado 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 ha plasmado en el Real Decreto-ley (RDL) 2/2023 (BOE, 2023), que todavía podría sufrir alguna modificación puesto que será tramitado como proyecto de ley. El texto ha concitado la crítica prácticamente unánime de los especialistas académicos y ha generado dudas en la AIReF y el Banco de España.<sup>1</sup>

Las principales medidas recogidas en el RDL incluyen modificaciones en el cálculo de la pensión inicial, una fuerte subida de las bases máximas de cotización (a la que me referiré para abreviar como “destope”), la introducción de una cuota de solidaridad sobre las rentas salariales más altas, la mejora de las pensiones mínimas y un endurecimiento del mal llamado Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI). El presente informe resume estas medidas y analiza los efectos que tendrán sobre los ingresos y gastos del sistema público de pensiones desde ahora hasta 2050, actualizando y mejorando los cálculos de urgencia realizados en informes anteriores (véase de la Fuente, 2023a y b) y a la espera de una evaluación más rigurosa con el modelo de pensiones MSSP-OLG que estamos revisando en FEDEA. En un segundo trabajo relacionado, el análisis se extenderá al resto de la reforma iniciada con la ley 21/2021 (BOE, 2021), en la que se suprimen los mecanismos automáticos de control del gasto establecidos en la reforma anterior y se introducen incentivos para el alargamiento voluntario de la vida laboral, así como la primera versión del MEI. La principal conclusión del análisis es que el efecto neto de la reforma en su conjunto 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 decreto analizado en este trabajo reduce el desequilibrio medio esperado del sistema durante los próximos años, pero sólo de forma muy modesta, quedándose por tanto muy lejos de garantizar su sostenibilidad, como a menudo se proclama.

El nuevo RDL incluye una modificación del procedimiento de cálculo de la pensión inicial que permitirá al trabajador escoger entre el sistema actual, en el que la base reguladora de la pensión se calcula, básicamente, 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 va ampliando hasta los 29 años pero se permite el descarte de un número creciente de los meses con menor base de cotización actualizada, hasta llegar a los 24. 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 por esta vía. 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. A esto se añade el incremento de gasto generado por la mejora de las pensiones mínimas contributivas y asistenciales, que pasarán a estar ligadas al umbral de pobreza, y ciertas mejoras en la cobertura de lagunas y el complemento por la brecha de género. Hay que observar que el

---

<sup>1</sup> Véase AIReF (2023) y, entre otros, <https://www.elcorreo.com/economia/pensiones/banco-espana-arremete-reforma-pensiones-20230327173136-ntrc.html>

cambio en el cálculo de las pensiones mínimas no supone únicamente un incremento puntual en sus cuantías, sino también un cambio importante en su regla de evolución, pues estas prestaciones pasarían 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 media.

Las otras medidas contenidas en el RDL sí generarán ingresos adicionales que ayudarán a contener el déficit del sistema de pensiones, aunque, como iremos viendo, por un importe muy inferior al que sería necesario para restaurar su equilibrio financiero. La primera de estas medidas consiste en una subida 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. La segunda será una subida, también 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. Finalmente, se introduce también una nueva *cuota de solidaridad* que gravará la parte de los salarios que exceda la nueva base máxima de cotización, dividida en tres tramos, a unos tipos que irán subiendo gradualmente hasta llegar a un abanico de entre el 5,5 y el 7 por ciento.

Por último, el decreto establece un mecanismo cuasi-automático para limitar los posibles desequilibrios que modifica sustancialmente, para bien, el diseño original del MEI pero podría resultar todavía insuficiente, entre otras cosas porque el texto es muy poco preciso y no contiene referencia alguna a la evolución real (o incluso proyectada) de los ingresos por cotizaciones sociales y por tanto al déficit del sistema.

Para calcular los efectos incrementales de las medidas recogidas en el RDL es necesario fijar con claridad el marco normativo de referencia con el que establecer comparaciones. La opción natural a estos efectos es, sin duda, el más realista de los escenarios recogidos en el *Ageing Report* de 2021 (*Ageing 21* en lo que sigue), en el que se recogen los efectos de la indexación de las pensiones al IPC y la supresión del Factor de Sostenibilidad, por tratarse seguramente de la más cuidadosa y actualizada de las proyecciones disponibles de los ingresos y gastos del sistema de pensiones justo antes del inicio de la segunda parte de la reforma en curso, y por coherencia con el mecanismo de evaluación establecido en el nuevo MEI, que convierte al más reciente de estos informes trienales en su referencia central. Este escenario supone que se mantiene en vigor la normativa existente en el momento de elaboración del informe, en particular, en lo que respecta al cálculo de la pensión inicial (con un período de cómputo de 25 años y sin permitir descartes), que las pensiones máxima y mínima se actualizan con el IPC (la mínima hasta 2050 y luego con los salarios) y las bases máximas y mínimas de cotización crecen al mismo ritmo que los salarios medios.<sup>2</sup> Esta observación es particularmente relevante en lo que respecta a la regla de evolución de la base máxima de cotización, porque todos los cálculos recientes sobre el impacto de su “destope” (incluyendo los míos) han tomado como referencia una base máxima constante en términos reales. El escenario de referencia del *Ageing 21*, sin embargo, ya supone un destope algo más rápido que el establecido en el RDL de

---

<sup>2</sup> MAE (2021), pp. 12-3. Véanse también las pp. 25-6 y 41-43.

reforma, dado que en ese escenario la base máxima crecería con los salarios reales, o 1,5 puntos por encima de la inflación en vez de los 1,2 puntos que establece el decreto.<sup>3</sup>

## 2. Medidas de ingreso

El Recuadro 1 describe de forma más detallada y precisa las principales medidas de ingreso recogidas en el RDL 2/2023, esto es, la cotización adicional del MEI, el “destope” de las bases máximas de cotización y la introducción de la llamada cuota de solidaridad.

### Recuadro 1: RDL 2/2023, principales medidas de ingreso

---

#### • “Destope” de las bases máximas de cotización

- Con carácter general, las bases máximas de cotización se actualizarán anualmente en la ley de PGE al mismo ritmo que las pensiones contributivas, esto es, con la inflación. (ap. 1).

- De forma extraordinaria, las bases máximas crecerán un 1,2% por encima de la inflación entre 2024 y 2050 (ap. 38)

#### • Cuota adicional de solidaridad

- Se establece una cuota adicional de solidaridad que recaerá sobre aquella parte de los ingresos salariales sujetos a cotización que excedan la base máxima de cotización. Se establecen tres tramos, entre el 100% y el 110% de la base máxima, entre el 110% y el 150% y por encima del 150%, con tipos crecientes del 5,5%, 6% y 7% respectivamente. La cotización adicional se repartirá entre el trabajador y el empresario con las mismas proporciones que la cotización por contingencias comunes. (ap. 2)

- La cuota de solidaridad comenzará a aplicarse el 1 de enero de 2025. (DF10)

- Los tipos de cotización de los tres tramos de la base de la cuota adicional irán creciendo gradualmente entre 2025 y 2045 hasta alcanzar en este último año los valores indicados arriba. En el primer año los tipos serán del 0,92%, 1% y 1,17% respectivamente. El tipo del tramo intermedio se incrementará al ritmo de 0,25 puntos anuales y los de los otros tramos mantendrán una proporción constante con éste. (ap. 42)

#### • MEI: Cotización adicional

- Se establece una cotización finalista adicional de 1,2 puntos porcentuales, de los que 1,0 puntos correrán a cargo de la empresa y 0,2 puntos a cargo del trabajador. Esta cotización nutrirá el Fondo de Reserva de la Seguridad Social y no podrá ser objeto de bonificación o reducción alguna. (ap. 16 y 14.2) El saldo acumulado del Fondo podrá desembolsarse entre 2033 y 2053 para ayudar a pagar las pensiones contributivas, fijándose en el RDL el desembolso máximo en cada año (que alcanzará un máximo del 0,91% del PIB en 2047 (ap. 15.2).

- La cotización finalista tendrá efectos desde 2023 hasta 2050 de acuerdo con una escala creciente que comienza con 0,60 puntos en 2023, aumenta 0,10 puntos cada año hasta llegar a 1,20 en 2029 y se mantiene después constante hasta 2050. También se mantiene constante la proporción de 5 a 1 para las aportaciones de la empresa y el trabajador. (ap. 43)

---

- *Nota:* El RDL tiene un artículo único dividido en apartados titulados en letra (uno, dos, ...) y varias disposiciones adicionales y finales (DA y DF). En los Recuadros que resumen el contenido de la norma, el apartado uno se denominará *ap. 1* y así sucesivamente.

---

<sup>3</sup> Podrían caber ciertas dudas sobre si estas hipótesis se incorporan realmente a la proyección de ingresos del *Ageing 21* dado que ésta sigue una senda totalmente plana a un nivel del 11,8% del PIB hasta 2070 (MAE, 2021, Spain's country fiche, pp. 33-4). Sin embargo, las dos cosas son consistentes bajo la hipótesis, plausible al menos como primera aproximación, de que la distribución salarial se mantiene invariante en términos relativos y se desplaza hacia arriba con el crecimiento del salario medio. Bajo estos supuestos, si la base máxima de cotización crece al mismo ritmo que el salario medio, la fracción de las rentas salariales sujeta a cotización se mantendrá constante, lo que sería consistente con un peso constante de las cotizaciones en las rentas salariales y en el PIB.

## 2.1. Efectos del destope y la cuota de solidaridad

Los Cuadros 1 y 2 recogen los datos necesarios para los cálculos que siguen sobre el impacto del “destope” de las cotizaciones sociales y la introducción de la cuota de solidaridad. 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 irán creciendo en términos reales a las tasas que se indican en la tercera columna del Cuadro hasta alcanzar los valores que se muestran para 2050 en precios de 2023. Como se aprecia al comparar las dos primeras columnas, 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 de 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) y

<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.

El Cuadro 2, por su parte, muestra los tipos de cotización a la Seguridad Social que se aplicarán desde 2029 hasta 2050 si no hay cambios adicionales en la normativa. Aquí se incluye la cotización extraordinaria de 1,2 puntos ligada al MEI que se aplicará de 2029 en adelante. En la actualidad, este componente de las cotizaciones es de 0,6 puntos, que se incrementarán gradualmente en los próximos años. Se excluyen las cotizaciones por contingencias profesionales que van a las Mutuas.

**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 al 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), incluida dentro del epígrafe de contingencias comunes.

Las primeras columnas del Cuadro 3 recogen 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

**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 en 2050**

[1] tramo de renta empieza en	[2] no. de declarantes	[3] salario bruto medio	[4] renta en exceso de la base máxima en 2023	de lo cual: [5] hasta la nueva base máxima en 2050	[6] entre 100 y 110% de la base max en 2050	[7] entre el 110% y el 150%	[8] por encima del 150%
53.940	213.646	56.286	511	511	0	0	0
58.940	154.079	61.268	1.136	1.136	0	0	0
63.940	117.783	66.316	1.463	1.463	0	0	0
68.940	88.901	71.316	1.549	1.549	0	0	0
73.940	69.106	76.324	1.550	1.420	130	0	0
78.940	54.483	81.305	1.493	1.120	374	0	0
83.940	41.252	86.314	1.337	848	307	183	0
88.940	32.730	91.314	1.225	673	244	308	0
93.940	25.333	96.340	1.075	521	189	366	0
98.940	20.278	101.316	962	417	151	394	0
103.940	103.503	132.965	8.184	2.127	771	3.082	2.204
200.000	21.357	276.845	4.762	439	159	636	3.528
500.000	2.507	667.666	1.539	52	19	75	1.394
1.000.000	1.216	2.946.534	3.517	25	9	36	3.447
<i>total Meuros</i>			<i>30.303</i>	<i>12.298</i>	<i>2.351</i>	<i>5.080</i>	<i>10.573</i>
tipo de gravamen 2050				37,45%	5,50%	6,00%	7,00%
recaudación adicional				4.606	129	305	740
en % del pib				0,401%	0,011%	0,027%	0,064%
<b>Total en 2050, % PIB</b>		<b>0,503%</b>					
<b>Promedio 2022-50</b>		<b>0,297%</b>					
Base máxima 2050		74.445					

*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 (2023).

- 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.

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 aproximar la renta total que en principio pasaría a cotizar a la Seguridad Social de alguna manera con el *destope* y la introducción de la cuota de solidaridad (columna [4]).

Es importante destacar que la cuantía total de las rentas salariales situadas por encima de la base máxima de cotización actual asciende en la actualidad a sólo unos 30.000 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.

Para calcular los nuevos ingresos por cotizaciones, la renta situada por encima de la actual base máxima (col. [4]) ha de dividirse en cuatro componentes, que irán cambiando con el tiempo según aumenta la nueva base máxima de cotización. Estos componentes se gravarán a distintos tipos, que también irán cambiando con el tiempo de acuerdo con lo establecido en el decreto. El componente integrado por las rentas salariales comprendidas entre la base máxima de cotización en 2023 y la nueva base máxima que se alcance en cada año (a precios de 2023) se gravará al tipo ordinario de cotización (que subirá una décima de punto anual, desde el 36,95% en 2024 hasta el 37,45% en 2029, sumando las cotizaciones de la empresa y el trabajador). Los otros tres componentes estarán delimitados por el 110% y el 150% de la base máxima de cada año (siempre a precios constantes de 2023) y a ellos se les aplicarán los tipos establecidos para los tres tramos de la cotización de solidaridad, que irán subiendo gradualmente desde el 0,92%, 1% y 1,17%, respectivamente, en 2025 hasta el 5,5%, 6% y 7%, que se aplicarán de 2045 en adelante.

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 sería modesto en el peor de los casos, el cálculo debería darnos una idea bastante aproximada de los efectos recaudatorios de las medidas consideradas al comienzo del período analizado.

Según va pasando el tiempo, sin embargo, podría generarse un sesgo en el cálculo de los efectos incrementales del *destope* pues al mantener invariante durante todo el período la distribución de los salarios reales utilizada para hacer los cálculos, estamos ignorando el crecimiento de la productividad, que tendería a desplazar hacia arriba la distribución salarial, haciendo que una parte mayor de la masa salarial deje de estar sujeta a cotización. Como primera aproximación,

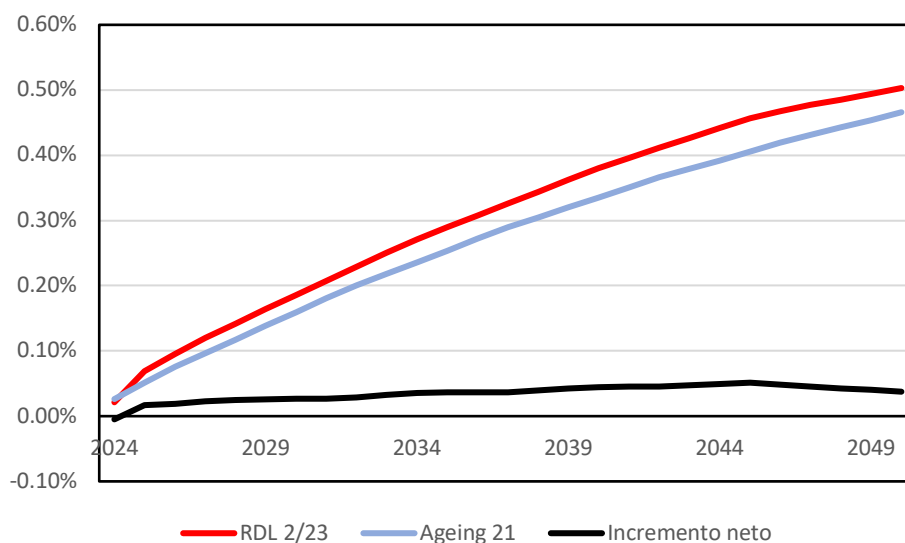


la dirección del sesgo dependería de si el crecimiento del salario medio real es mayor o menor que el 1,2% al que aumentan las bases máximas de cotización.

Volviendo al Cuadro 3, tras sumar sobre intervalos de renta para calcular los importes totales de los distintos componentes de la renta que pasa a estar sujeta a gravamen en cada año, en la parte inferior del Cuadro se calcula la recaudación adicional atribuible al “destope” y a la nueva cuota de solidaridad en el año 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 0,10% procedente de la nueva cuota de solidaridad. La suma de estas dos cantidades, el 0,50% del PIB, sería solamente una fracción de la cantidad necesaria para eliminar el déficit previsto del sistema en esa fecha.

Repetiendo los cálculos del Cuadro 3 para cada año entre 2024 y 2050, con bases máximas cada vez más altas y tipos crecientes del gravamen de solidaridad (y de cotización ordinaria por la subida del MEI), podemos construir la senda esperada de los ingresos adicionales generados por el *destope* y la introducción de la cuota de solidaridad. Los resultados se muestran en el Gráfico 1 con la etiqueta RDL 2/23. El valor medio de los nuevos ingresos durante el período 2022-50 sería del 0,297% del PIB.

**Gráfico 1: Evolución de la recaudación adicional generada por el *destope* de las bases máximas de cotización y la nueva cuota de solidaridad (con respecto a un escenario con bases máximas constantes en términos reales): RDL vs escenario Ageing 21 e incremento neto con respecto a este último**



- Nota: incremento neto, promedio 2022-50 = 0,034% del PIB.

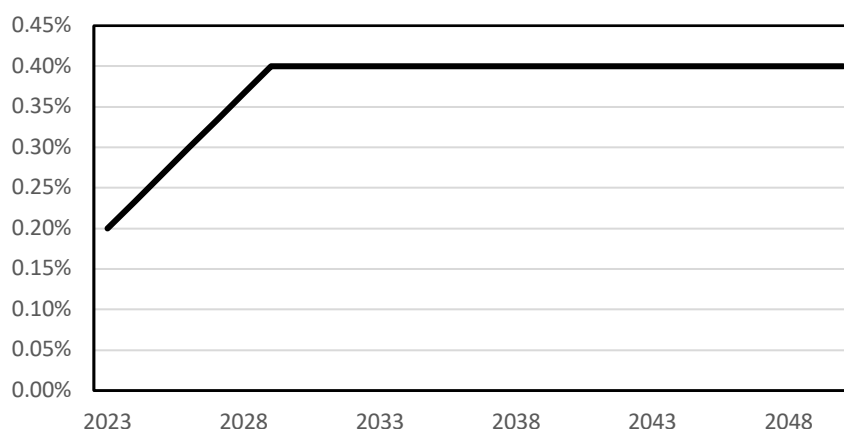
Sin embargo, hay que destacar que los ingresos incrementales que acabamos de calcular toman como referencia un escenario en el que la base máxima de cotización se mantiene constante en términos reales durante todo el período. Esta no es, sin embargo, la hipótesis utilizada en el *Ageing Report* de 2021, donde como ya hemos visto se supone que la base máxima de cotización aumenta en términos reales al mismo ritmo que el salario medio, que estaría en torno

al 1,5% anual en promedio entre 2019 y 2010 en las proyecciones del *Ageing Report*.<sup>4</sup> Repitiendo los cálculos para cuantificar los efectos del “destope”, ahora con una tasa de crecimiento real del 1,5% anual para la base máxima y sin cuota de solidaridad, obtenemos la senda de ingresos por este concepto prevista implícitamente en el *Ageing Report*, que es muy similar a la obtenida con las medidas recogidas en el RDL 3/2023, dejando un efecto incremental neto sobre los ingresos del sistema público de pensiones que no llega en ningún momento a las cinco centésimas de punto del PIB.

## 2.2. Subida de la cotización ligada al MEI

Los ingresos de la Seguridad Social aumentarán también debido a la subida de los tipos de cotización del MEI. A diferencia de las medidas discutidas en el apartado 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 gradualmente 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 en 2029. El Gráfico 2 muestra la senda esperada de ingresos adicionales procedentes de la cotización adicional del MEI, cuyo valor medio entre 2022 y 2050 sería del 0,375% del PIB.

**Gráfico 2: Evolución esperada de la recaudación adicional generada por la cotización adicional del MEI**



- Nota: promedio 2022-50 = 0,375% del PIB.

## 3. Cambios en el cálculo de la pensión inicial

El Recuadro 2 resume las disposiciones del RDL y de la Ley General de Seguridad Social (LGSS) que regulan el cálculo de la pensión inicial. Como ya se ha visto, la norma permitirá a

<sup>4</sup> El informe no ofrece datos detallados sobre la evolución de los salarios reales per se, pero en las *cross-country tables* (EC, 2021) se indica que se ha supuesto que la productividad media del trabajo y el PIB real potencial por trabajador crecen en promedio entre 2019 y 2070 a un ritmo anual del 1,5% en términos reales (Tables no. III.1.19 y III.1.23).

## Recuadro 2: RDL 2/2023 y LGSS, cálculo de la pensión inicial

---

### • **Nota: Procedimiento de cálculo de la pensión inicial**

El importe inicial de la pensión de jubilación se determina como un porcentaje ( $\phi$ ) de la llamada *base reguladora* de la pensión:

$$\text{pensión inicial} = \phi * \text{base reguladora}$$

La *base reguladora* es una media de los salarios brutos percibidos por el trabajador durante los últimos  $X$  años anteriores a la jubilación, donde  $X$  es lo que se conoce como el *período de cómputo* de la pensión.<sup>5</sup> Para calcular esta media, los salarios se actualizan con el índice de precios al consumo hasta dos años antes de la fecha de jubilación. Los correspondientes a los dos últimos años no se actualizan y se utiliza su valor nominal. Si el período de cómputo incluyese meses en los que el trabajador no ha cotizado (por no haber trabajado), tales “lagunas” se rellenarían, primero con la base mínima establecida para el año correspondiente (hasta 48 meses), y luego con el 50% de esta cantidad.

El valor del porcentaje  $\phi$  es una función creciente de los años de cotización que haya acumulado el trabajador durante su carrera laboral. Aquellos que hayan cotizado el mínimo exigido de 15 años tendrán derecho a un 50% de la base reguladora. Este porcentaje aumenta luego con el tiempo a razón de algo menos de 0,2 puntos por mes cotizado hasta alcanzar el 100% (pudiendo incluso llegar a superar este tope en ciertos casos si el trabajador se jubila a una edad por encima de la edad legal, siempre que no se supere la pensión máxima). (LGSS, arts. 209 y 210)

- Mientras la brecha de género se mantenga por encima del 5%, en el relleno de lagunas de las mujeres trabajadoras por cuenta ajena, se mantendrá el 100% de la base mínima para los meses no cotizados 49 a 60, y luego se pasará al 80% para los meses del 61 al 84. (ap. 41, RDL)

### • **Cálculo de la pensión inicial, nuevas disposiciones**

- *Nueva regla general:* La base reguladora de la pensión inicial se calculará utilizando un período de cómputo de 29 años, del que se descartarán de oficio los 24 meses con menor base de cotización actualizada (ap. 23).

- Este procedimiento se instaurará de una forma gradual comenzando en 2026. Para las jubilaciones que se produzcan entre 2026 y 2037, el período de cómputo y el número de meses que se pueden descartar a efectos del cálculo de la pensión inicial se incrementarán gradualmente, a razón de 4 meses del período de cómputo y dos de descarte, comenzando con un período de cómputo de 25 años y 4 meses y 2 meses de descarte. De 2037 en adelante, el nuevo modelo ya se aplicará de la forma prevista en el punto anterior. (ap. 40)

- *Sistema dual durante un período transitorio:* Para las jubilaciones que se produzcan entre 2026 y 2040, se aplicará de oficio el procedimiento de cálculo de la pensión más favorable para el trabajador, eligiendo entre dos alternativas: el procedimiento descrito en el punto anterior (con períodos de cómputo y descarte crecientes hasta llegar a los previstos en la nueva regla general del ap. 23) y el actual procedimiento de cálculo, con un período de cómputo de 25 años y sin descartes. Para las jubilaciones que se produzcan entre 2041 y 2043, se elegirá el más favorable entre el procedimiento descrito en el punto anterior y el sistema actual (sin descartes) en el que el período de cómputo se irá ampliando a razón de 6 meses por año. De 2044 en adelante, se aplicará ya la nueva regla general sin elección posible (ap. 36). [La redacción es algo confusa]

---

los trabajadores elegir (durante un período transitorio que finalizará en 2043) entre el procedimiento actual de cálculo de la pensión inicial, con un período de cómputo de 25 años y sin descartes, y un cálculo alternativo en el que se utilizará un período de cómputo más largo,

---

<sup>5</sup> El cálculo se realiza en términos mensuales, utilizando los últimos  $12 \cdot X$  meses de cotización. La suma descontada de los salarios mensuales durante este período se divide por  $14 \cdot X$  para calcular la base de la pensión mensual. Sin embargo, los pensionistas reciben 14 pagas anuales (incluyendo dos pagas extra), con lo que la operación anterior compensa por las pagas extra y equivale por tanto a realizar el cálculo en términos anuales.

que irá aumentando hasta alcanzar los 29 años, pero con la posibilidad de descartar un número creciente de meses hasta llegar a 24. A largo plazo, se aplicaría sólo este procedimiento en su versión definitiva, con un período de cómputo de 29 años y 24 meses de descarte.

Comenzaré 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>6</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. Combinando ambos cálculos, la propuesta del Gobierno 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>7</sup>

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 hasta 2043 se permitirá a cada nuevo jubilado elegir entre algo cada vez más parecido a ella y el sistema actual según le

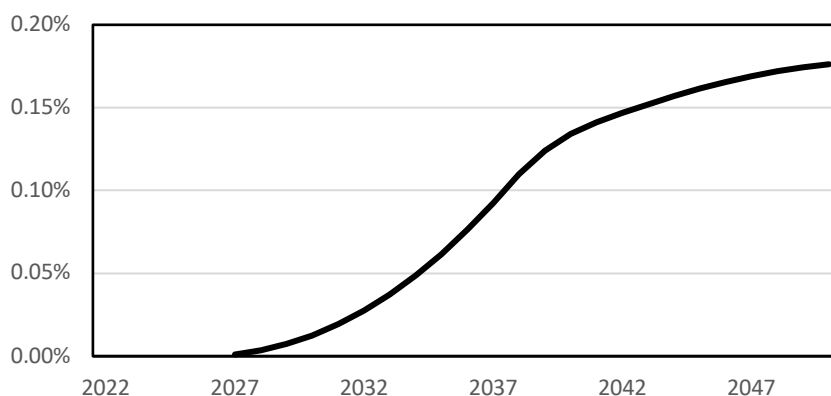
---

<sup>6</sup> Véanse en particular Devesa et al (2021a y b) y Muñoz-Julve y Ramos (2022).

<sup>7</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.

convenga, el efecto neto de la reforma será necesariamente un incremento del gasto durante varias décadas, aunque de una magnitud difícil de precisar. En la memoria abreviada que acompaña al RDL, el Ministerio de Inclusión y Seguridad Social (MISSM, 2023, p. 73) estima el impacto de la medida sobre el gasto en pensiones, que crecería con el tiempo hasta alcanzar los +0,1762 puntos de PIB en 2050, tal como se muestra en el Gráfico 3. Aunque no se ofrece ningún detalle sobre la construcción de esta senda, la daré por buena a falta de mejores alternativas.

**Gráfico 3: Evolución esperada del gasto adicional generado por el cambio en el procedimiento de cálculo de la pensión inicial**



- Nota: promedio 2022-50 = 0,082% del PIB.

#### 4. Mejora de las pensiones mínimas y máximas y del complemento de brecha de género

El Recuadro 3 resume las disposiciones del RDL que mejoran las pensiones mínimas y máximas y el complemento por brecha de género, así como alguna otra medida de interés que no encaja en los recuadros anteriores.

##### Recuadro 3: RDL 2/2023, mejora de pensiones mínimas y otras prestaciones

###### • Mejora de las pensiones mínimas (ap. 35)

- Desde el año 2027 las pensiones mínimas de jubilación se ligarán al umbral de riesgo de pobreza calculado en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Se utilizará el último dato disponible, actualizado hasta el año relevante con el crecimiento medio anual de la misma variable durante los últimos ocho años disponibles. (ap. 35.1)

- En particular, la pensión mínima de jubilación contributiva para un titular mayor de 65 años con cónyuge a cargo no podrá ser inferior a 1,5 veces el umbral de riesgo de pobreza correspondiente a un hogar unipersonal (que sería el 60% de la renta per cápita mediana). El mismo mínimo se aplicará al resto de pensiones contributivas con cónyuge a cargo (excepto la de incapacidad permanente total de menores de 60 años) y a la pensión de viudedad con cargas familiares. (ap. 35.3) [El texto dice que esto se hará desde 2024, pero parece probable que se trate de un error puesto que en caso contrario estos mínimos comenzarían a aplicarse antes que el del caso de referencia establecido en el apartado 35.1]

- En el caso de las pensiones no contributivas, la cuantía mínima se fijará en el 75% del umbral de riesgo de pobreza para un hogar unifamiliar. (ap. 35.5)

- Las brechas existentes entre las cuantías actuales de las pensiones mínimas y los nuevos mínimos calculados a partir del umbral de riesgo de pobreza se eliminarán gradualmente entre 2024 y 2027 de forma que la brecha se reduzca en un 20% en el primer año citado y en el 30, 50 y 100% en cada uno de los siguientes. (ap. 35.2 y 35.4)

### Recuadro 3: continuación

---

- En el caso del resto de las pensiones contributivas (básicamente, las que corresponden a beneficiarios sin cónyuge a cargo o sin otras cargas familiares), no queda del todo claro cómo se fijará el nuevo mínimo o la transición hacia él. La disposición relevante dice literalmente lo siguiente: “El resto de las cuantías mínimas de las pensiones contributivas, una vez revalorizadas, se incrementarán adicionalmente cada año y en el mismo periodo en un porcentaje equivalente al 50 por ciento de los porcentajes resultantes del apartado 2” (ap. 35.4). Esto no tiene mucho sentido porque los porcentajes del apartado 2 se refieren al ritmo al que se eliminará la brecha con el nuevo mínimo, y nada nos dicen sobre cómo ha de calcularse éste. En el preámbulo del RDL, sin embargo, se dice que “[e]l resto de las pensiones mínimas se incrementará anualmente al igual que las anteriores, pero en un 50 por ciento” (p. 39.174), lo que parece aclarar que los porcentajes relevantes son los que miden el aumento anual de las pensiones relevantes en su acercamiento al nuevo mínimo y no los porcentajes de la brecha inicial per se. En tal caso, aplicar el 50% de los incrementos anuales de las pensiones de referencia nos llevaría a aumentar los mínimos de las demás también en un 50% del incremento porcentual de los mínimos de las de referencia, lo que ya permite determinar los nuevos mínimos (y el ritmo del acercamiento a los mismos). Aun así, persiste una cierta ambigüedad pues no todas las pensiones de referencia (con cónyuge a cargo u otras cargas familiares aumentan en la misma proporción (véase el Cuadro 5). Lo que he hecho es tomar como referencia la pensión de referencia “más cercana” a aquella cuyo mínimo se quiere revisar en cada caso (sin que, en ocasiones, resulte obvio cuál sería tal pensión.)

- **Complemento de brecha de género:** El complemento de brecha de género se incrementará en un 10% adicional (por encima de la revalorización prevista en la normativa) durante el conjunto del bienio 2024-25. (DT1)

- **Evolución de la pensión máxima**

- Desde 2025 hasta 2050, la pensión máxima crecerá un 0,115% por encima de la inflación. Entre 2051 y 2065, la pensión máxima se incrementará gradualmente de acuerdo con una escala prefijada hasta alcanzar una subida acumulada del 20% en términos reales. En 2065 se valorará si conviene seguir subiéndola hasta llegar al 30% en términos reales. (ap. 39) [Hay un error en el punto 4 de este apartado: no son incrementos anuales sino acumulados desde 2050].

- **Compatibilidad entre trabajo y pensión:** En el plazo de un año desde la aprobación del presente RDL, el Gobierno deberá presentar ante el Pacto de Toledo una propuesta de modificación de la regulación de la jubilación parcial que garantice la compatibilidad efectiva del trabajo remunerado y el cobro de la pensión. (DA1)

---

#### 4.1. Estimación de los efectos sobre el gasto: Metodología

El resto de la sección se centra en la cuantificación de los efectos de las medidas recogidas en el Recuadro 3 sobre la senda del gasto en pensiones, medido como fracción del PIB. Antes de entrar en los detalles de cada medida, conviene fijar algo de terminología y esbozar el enfoque general que utilizaremos para abordar el problema.

Sea  $GPENS_t$  el gasto total proyectado en pensiones públicas a lo largo de una senda de referencia con políticas constantes. En nuestro caso, el escenario de referencia es el que corresponde a la normativa existente tras la primera fase de la reforma en curso, esto es, tras la vuelta a la indexación total de las pensiones al IPC y la derogación del Factor de Sostenibilidad. Partiendo de esta situación, supongamos que se introduce un cambio en la normativa de pensiones y llamemos  $D_t$  al incremento total del gasto en pensiones generado por esta actuación en el período  $t$ . El peso de  $D_t$  en el PIB se puede escribir como sigue:

$$(1) \frac{D_t}{PIB_t} = \frac{D_t}{D_t^{LP}} * \frac{D_t^{LP}}{GPENS_t} * \frac{GPENS_t}{PIB_t} = \frac{D_t^{LP}}{GPENS_t} * GDESP_t * \frac{GPENS_t}{PIB_t}$$

donde  $D_t^{LP}$  es el incremento del gasto “de largo plazo” en  $t$  debido a la medida analizada, esto es, el que se observaría si la nueva política hubiera podido desplegarse por completo de forma inmediata (lo que es ciertamente imposible en muchos casos porque un “despliegue completo” exige que haya transcurrido el tiempo necesario para que la nueva política surta todos sus efectos sobre todas las cohortes de trabajadores y pensionistas vivos en  $t$ ). El cociente entre el efecto real y el de largo plazo de una medida es lo que llamaremos su *grado de despliegue*,  $GDESP_t$ .

La ecuación (1) nos permite expresar la variable que queremos calcular como el producto de tres factores: el efecto de largo plazo de la medida, expresado como fracción del gasto total en pensiones antes de su promulgación, su grado de despliegue y el peso del gasto en pensiones en el PIB en el escenario de referencia previo a la actuación. El tercer factor es conocido durante todo el período de interés. Se toma del último *Ageing Report* (EC, 2021, *country fiche* de España y *cross-country tables*) y se interpola linealmente entre los datos que esta fuente proporciona (generalmente quinquenales) para reconstruir la serie anual. En cuanto a los otros dos factores, el efecto de “largo plazo” en el momento inicial es generalmente sencillo de calcular con datos reales de años recientes y de proyectar en el tiempo, al igual que el grado de despliegue, que reflejará el calendario de implementación de la medida y, en su caso, la progresiva jubilación de las cohortes de trabajadores afectadas por la misma. En lo que sigue, veremos cómo se concreta esto en cada caso de interés.

#### 4.2. Revisión de las pensiones mínimas

Las nuevas cuantías mínimas de las pensiones de referencia (generalmente, las asignadas a pensionistas con cargas familiares) se ligarán a partir de ahora al umbral de riesgo de pobreza que se calcula cada año en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) para un hogar unipersonal. El RDL establece que esta cantidad ha de multiplicarse por 1,5 para calcular el umbral de riesgo de pobreza para un hogar de dos personas y que se actualizará para llevarla al año de interés utilizando la tasa media de crecimiento anual de la misma variable que se ha registrado durante los últimos ocho años disponibles.

**Cuadro 4: Umbral de riesgo de pobreza según la ECV21  
(con datos correspondientes a 2020)**

	2020 obs.	Proyección a 2023
umbral de riesgo de pobreza, hogar unipersonal	9.535	10.130
*1,5 = umbral para hogar de dos adultos	14.303	15.195
*0,75 unipersonal = referencia para las pensiones no contributivas	7.151	7.597

- *Nota:* para proyectar los datos de 2020 a 2023 se utiliza la tasa media anual de crecimiento del umbral unipersonal entre las ECVs de 2013 y 2021, que es el 2,038% (la variable pasa de 8.114 a 9.535 euros)

El Cuadro 4 muestra los datos y cálculos relevantes. El último dato disponible es el de la ECV de 2021 y corresponde, por tanto, a rentas de 2020. Para actualizarlo hasta el momento actual (en el año 2023), hay que aplicarle durante tres años la tasa media observada de crecimiento de esta variable en los últimos ocho años disponibles (el 2,04%), lo que sitúa la cuantía mínima de las pensiones contributivas con cargas familiares en 15.195 euros anuales y la de las no contributivas en 6.785 euros.

**Cuadro 5: Cuantías mínimas actuales de los distintos tipos de pensiones en 2023 y cálculo de los nuevos objetivos de mínimos ligados al umbral de riesgo de pobreza (euros por año, a alcanzar en 4 años)**

	mínima en 2023	referencia ligada al umbral de pobreza	Incre- mento en euros	variación en %	nueva mínima (objetivo)
<i>jubilación:</i>					
<b>mayor de 65 años con cónyuge a cargo</b>	<b>13.527</b>	<b>15.195</b>	<b>1.668</b>	<b>12,33%</b>	<b>15.195</b>
con cónyuge no a cargo	10.406		642	6,17%	11.048
sin cónyuge, unipersonal	10.963		676	6,17%	11.639
<b>menor de 65 con cónyuge a cargo</b>	<b>12.683</b>	<b>15.195</b>	<b>2.512</b>	<b>19,81%</b>	<b>15.195</b>
con cónyuge no a cargo	9.695		960	9,90%	10.655
sin cónyuge, unipersonal	10.256		1.016	9,90%	11.272
<i>viudedad:</i>					
<b>con cargas familiares</b>	<b>12.683</b>	<b>15.195</b>	<b>2.512</b>	<b>19,81%</b>	<b>15.195</b>
con 65 años o discapacidad > 65%	10.963		1.086	9,90%	12.049
entre 60 y 64 años	10.256		1.016	9,90%	11.272
menor de 60 años	8.306		823	9,90%	9.129
<i>incapacidad permanente:</i>					
gran invallidez, con cónyuge a cargo	20.290		1.251	6,17%	21.541
con cónyuge no a cargo	15.610		962	6,17%	16.572
sin cónyuge, unipersonal	16.447		1.014	6,17%	17.460
<b>absoluta, con cónyuge a cargo</b>	<b>13.527</b>	<b>15.195</b>	<b>1.668</b>	<b>12,33%</b>	<b>15.195</b>
con cónyuge no a cargo	10.406		642	6,17%	11.048
sin cónyuge, unipersonal	10.963		676	6,17%	11.639
<b>total de 60-4 años, con cónyuge a cargo</b>	<b>12.683</b>	<b>15.195</b>	<b>2.512</b>	<b>19,81%</b>	<b>15.195</b>
con cónyuge no a cargo	9.695		960	9,90%	10.655
sin cónyuge, unipersonal	10.256		1.016	9,90%	11.272
total < 60 años, con cónyuge a cargo	8.082		800	9,90%	8.883
con cónyuge no a cargo	8.012		794	9,90%	8.806
sin cónyuge, unipersonal	8.082		800	9,90%	8.883
Orfandad	3.353		332	9,90%	3.685
favor de familiares	3.353		332	9,90%	3.685
<b>pensiones no contributivas</b>	<b>6.785</b>	<b>7.597</b>	<b>813</b>	<b>11,98%</b>	<b>7.597</b>
<b>Pensión mínima media ponderada</b>	<b>9.786</b>				<b>10.657</b>
Nueva mínima/mínima 2023, $\frac{c \cdot w_o}{p_o^{min}}$	1,089				

- Fuentes: Cuadro 4 y MISSM (2022), p. 251.



En el Cuadro 5 se calculan las nuevas pensiones mínimas (o más bien los objetivos que habrán de alcanzarse en cuatro años) a partir del umbral de riesgo de pobreza estimado para 2023. Las pensiones con cargas familiares que el texto utiliza como referencia y liga directamente al umbral de pobreza se muestran en *negrita cursiva*. Para cada una de ellas se muestra el mínimo actualmente vigente (en 2023), el nuevo mínimo, que coincide con la referencia ligada al umbral de pobreza que se establece en el decreto, la diferencia en euros entre ambas cantidades y el incremento porcentual necesario para pasar del mínimo actual al nuevo mínimo. En las últimas filas del Cuadro se muestran la media ponderada de las distintas pensiones mínimas, en 2023, antes y después de la mejora que introduce el RDL, y la razón entre ambas cantidades. Con la reforma, la pensión mínima media aumentaría en un 8,9%, desde 9.786 hasta 10.657 euros anuales.

**Cuadro 6: Cálculo del gasto incremental de largo plazo en 2023  
(gasto que sería necesario para llevar las pensiones mínimas a sus nuevos niveles ya en 2023)**

	<i>número de pensiones en 2021</i>	<i>Incremento en euros</i>	<i>gasto incremental total en Meuros</i>
<i>jubilación:</i>			
<b>mayor de 65 años con cónyuge a cargo</b>	218.473	1.668	364
con cónyuge no a cargo	677.657	642	435
sin cónyuge, unipersonal	378.547	676	256
menor de 65 con cónyuge a cargo	4.685	2.512	12
con cónyuge no a cargo	4.284	960	4
sin cónyuge, unipersonal	3.182	1.016	3
<i>viudedad:</i>			
<b>con cargas familiares</b>	16.378	2.512	41
con 65 años o discapacidad > 65%	558.038	1.086	606
entre 60 y 64 años	31.273	1.016	32
menor de 60 años	23.967	823	20
<i>incapacidad permanente:</i>			
gran invalidez, con cónyuge a cargo	503	1.251	1
con cónyuge no a cargo	593	962	1
sin cónyuge, unipersonal	972	1.014	1
<b>absoluta, con cónyuge a cargo</b>	9.855	1.668	16
con cónyuge no a cargo	16.439	642	11
sin cónyuge, unipersonal	27.929	676	19
<b>total de 60-4 años, con cónyuge a cargo</b>	9.658	2.512	24
con cónyuge no a cargo	23.428	960	22
sin cónyuge, unipersonal	14.123	1.016	14
total < 60 años, con cónyuge a cargo	5.642	800	5
con cónyuge no a cargo	2.598	794	2
sin cónyuge, unipersonal	24.959	800	20
orfandad	150.164	332	50
favor de familiares	22.949	332	8
pensiones no contributivas	446.119	813	363
<b>total</b>	<b>2.672.415</b>		<b>2.329</b>

- Fuentes: Cuadro 5 y MISSM (2022), p. 256

Como se indica en el Recuadro 3, para las demás pensiones el nuevo mínimo se calcula aplicando la mitad del incremento porcentual de la cuantía mínima en el caso de referencia más cercano (penúltima columna). Así, por ejemplo, puesto que la pensión mínima de viudedad con cargas familiares aumenta en un 19,81%, he supuesto que en el resto de las pensiones de viudedad las cuantías mínimas aumentan en un  $19,81\%/2 = 9,90\%$ . En algunos casos, no está claro qué otra pensión habría que tomar como referencia.<sup>8</sup>

En el Cuadro 6 se calcula el coste incremental total de largo plazo de la mejora de las pensiones mínimas en 2023, esto es, el gasto necesario para elevar de inmediato (ya en 2023) la cuantía de todas las pensiones mínimas existentes a sus nuevos niveles de referencia. Para cada tipo de pensión, la subida necesaria para llevarla al nuevo mínimo se multiplica por el número de pensiones vigente (en 2021, que es el último año para el que he encontrado el dato). Sumando sobre los distintos tipos de pensiones, el gasto incremental de largo plazo en 2023 sería de algo más de 2.300 millones de euros, o un 0,165% del PIB.<sup>9</sup>

A esta cantidad hay que añadirle el coste de mejorar en un 10% los complementos por brecha de género. Según los Presupuestos de la Seguridad Social para 2023 (MISSM 2022, p. 269), el gasto total presupuestado por este concepto es de 939,2 millones de euros, con lo que el coste de la mejora, si se hiciera de forma inmediata, sería de 93,9 millones, tal como se recoge en el Cuadro 7, lo que eleva el coste total de largo plazo de las medidas analizadas en esta sección a 0,172 puntos de PIB o un 1,25% del gasto total en pensiones públicas.

**Cuadro 7: Gasto incremental de largo plazo en pensiones y complementos de género en 2023**

	<i>Pensiones mínimas</i>	<i>Compl. brecha de género</i>	<i>total</i>
Gasto incremental de largo plazo en 2023, Meuros	2.329	94	2.422
Gasto total en pensiones prev. 2023	193.234	193.234	193.234
Gasto incremental de LP en % del gasto total	1,205%	0,049%	1,254%

- Fuentes: Cuadro 6 y MISSM (2022), p. 269.

Este gasto, sin embargo, no se produciría de inmediato, sino que se irá generando gradualmente durante los próximos años. Ha de tenerse en cuenta que las mejoras se llevarán a cabo de forma gradual siguiendo el ritmo establecido en el RDL (véase el Recuadro 3). En el caso del complemento de género, la subida se realizará durante los años 2024 y 2025 (supondré que en partes iguales en % del PIB). En cuanto a las pensiones mínimas, la brecha entre los valores

<sup>8</sup> En el caso de las pensiones por gran invalidez no he aplicado la regla general de llevar el mínimo de la pensión con cónyuge a cargo a 15.195 euros porque esto reduciría tal mínimo y no parece ser ese el sentido de la ley. En caso de duda, he tomado como referencia la pensión más habitual, la de jubilación para mayores de 65 años.

<sup>9</sup> Esta cantidad infravalora el gasto incremental porque no tiene en cuenta que el significativo incremento de las pensiones mínimas “atrapará” a un número apreciable de pensiones que ahora se encuentran ligeramente por encima del umbral. Sus beneficiarios comenzarían por tanto a recibir un complemento y el sistema garantizaría que a partir de ahora crecerán con los salarios en vez de sólo con la inflación. Es difícil precisar el tamaño de este efecto, pero como referencia cabe indicar que en 2022 había 580.000 pensiones de jubilación y 615.000 pensiones de viudedad con cuantías mensuales de entre 800 y 900 euros, frente a los aproximadamente 780 euros mensuales de las correspondientes pensiones mínimas sin cargas familiares.

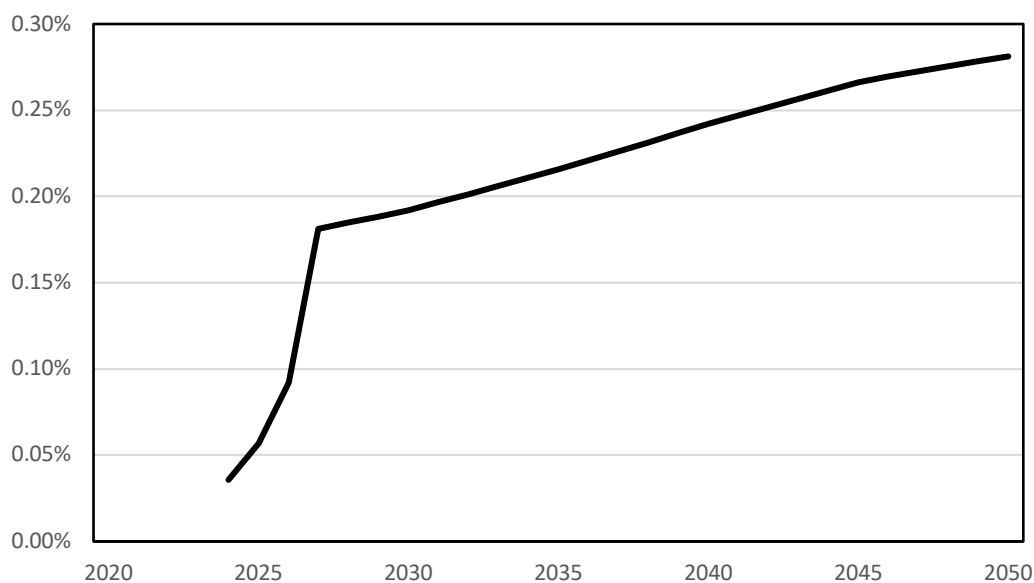
observados y el nuevo objetivo se eliminarán gradualmente entre 2024 y 2027 a razón de un 20% en el primer año citado y un 30, 50 y 100 por ciento en los siguientes.

La senda esperada del gasto incremental medido como porcentaje del PIB se calcula aplicando la ecuación

$$(1) \frac{D_t}{PIB_t} = \frac{D_t^{LP}}{GPENS_t} * GDESP_t * \frac{GPENS_t}{PIB_t}$$

por separado a la mejora de las pensiones mínimas y a la de los complementos de brecha de género y luego sumando los resultados. En el primer caso, el grado de despliegue sería del 20% en 2024, 30% en 2025, 50% en 2026 y 100% de 2027 en adelante, mientras que en el segundo sería del 50% en 2024 y del 100% de 2025 en adelante. Como ya se ha indicado, la senda del gasto pensiones sobre PIB en ausencia de la medida se toma del último *Ageing Report* (EC, 2021). En cuanto al primer término, supondré que se mantiene constante con el valor calculado en el Cuadro 7 para el complemento de brecha de género y estimaré con más cuidado su evolución en el caso de la mejora de las pensiones mínimas en la sección 1 del Anexo. El resultado de los cálculos se resume en el Gráfico 3.

**Gráfico 3: Evolución esperada del gasto adicional generado por la mejora de las pensiones mínimas y el complemento de brecha de género**



- Nota: promedio 2022-50 = 0,199% del PIB.

### 4.3. Revisión de las pensiones máximas

Otra medida que incrementará ligeramente el gasto es la (mínima) subida de la pensión máxima, que como hemos visto en el Cuadro 1 se incrementará en un 0,115% anual en términos reales hasta llegar al 3,15% en 2050. El Cuadro 8 calcula el peso aproximado de las pensiones máximas en el gasto total en pensiones públicas. En julio de 2022 había algo más de 450.000 pensiones en las inmediaciones del máximo, esto es, pensiones por encima de 2.700 euros mensuales cuando el máximo estaba en 2.819 euros mensuales. Suponiendo que todas ellas fueran pensiones máximas (con una base reguladora por encima del máximo y por tanto con

derecho a percibir la subida de éste), su coste total anual sería de casi 18.000 millones, lo que supone un 10,3% del gasto total en pensiones públicas en el mismo año.

### Cuadro 8: Peso de las pensiones máximas en el gasto total en pensiones, 2022

No. de pensiones por encima de 2.700 euros al mes en julio 2022	455.877
Pensión máxima en 2022	2.819
gasto total en millones de euros (Meuros)	17.992
gasto total en pensiones 2022	175.382
peso maximas en total pensiones	10,26%

- Fuente: MISSM (2022), p. 234 y \_\_\_\_ datos MA.

Suponiendo que el peso de las máximas en el gasto total ( $wmax$ ) se mantiene constante en el tiempo, el gasto incremental generado por la medida en el año  $t$  vendría dado por

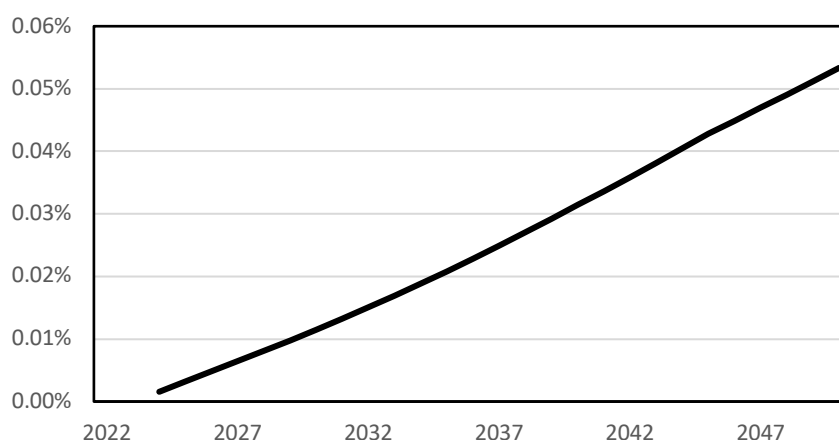
$$D_t = wmax * GPENS_t^{tot} * d_t \text{ con } d_t = (1,00115^t - 1)$$

de donde

$$\frac{D_t}{PIB_t} = \frac{wmax * GPENS_t^{tot} * d_t}{GPENS_t^{tot}} * \frac{GPENS_t^{tot}}{PIB_t} = wmax * d_t * \frac{GPENS_t^{tot}}{PIB_t}$$

que es la expresión que utilizaremos para calcular la senda del gasto incremental como porcentaje del PIB que se muestra en el Gráfico 4. Como antes, el último término se toma del escenario de referencia del *Ageing Report*, mientras que  $d_t$  se calcula directamente y  $wmax$  se ha calculado en el Cuadro 8 para 2022 y se supone constante en el tiempo, lo que ciertamente podría ser una hipótesis discutible. En la medida en que los salarios, y con ellos las pensiones a normativa constante, crezcan por encima de la inflación más el 0,115%, cabría esperar que el peso de las máximas en el gasto total vaya aumentando con el tiempo, lo que elevaría el gasto incremental por encima de mis previsiones, que habría que considerar de mínimos.

**Gráfico 4: Evolución esperada del gasto adicional generado por la mejora de las pensiones máximas**



- Nota: promedio 2022-50 = 0,024% del PIB.

## 5. El mecanismo de ajuste del MEI

Una novedad muy significativa del RDL, que por el momento no tendrá un efecto directo sobre las sendas de ingreso y gasto del sistema de pensiones, aunque previsiblemente sí lo tendrá en el futuro, es una modificación sustancial de la arquitectura del mecanismo de ajuste recogido en el mal llamado Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI). En la versión original del MEI (véase de la Fuente, García y Sánchez, 2022), tal “mecanismo” se limitaba a una vaga promesa de que si en el futuro el gasto (o más bien, las previsiones de gasto del *Ageing Report*) se desviaban significativamente al alza de lo inicialmente esperado, el Gobierno tomaría medidas para contener el gasto o aumentar los ingresos tras consultarlo con los agentes sociales. En la nueva formulación, el ajuste pasa a ser semiautomático, de forma que, en ausencia de otras medidas, las cotizaciones sociales se elevarán gradualmente para corregir la desviación en un máximo de cinco años.

### Recuadro 4: RDL 2/2023, un mecanismo de ajuste semiautomático

---

• **MEI: Mecanismo de ajuste semiautomático (DA2)**

- Comenzando en marzo de 2025, la AIREF elaborará con periodicidad trienal<sup>10</sup> un informe con proyecciones hasta 2050 del impacto de las nuevas medidas adoptadas de 2020 en adelante para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones y calculará su impacto medio en porcentaje del PIB entre 2022 y 2050 utilizando los mismos supuestos macroeconómicos y demográficos que el último Informe de Envejecimiento (*Ageing Report*) de la Comisión Europea. Se tendrán en cuenta también las proyecciones de este último informe (de envejecimiento) sobre la evolución del gasto público bruto en pensiones y, en particular, el valor medio de esta variable estimado para el período 2022-50.<sup>11</sup> Estas variables se denominarán *Dingresom22-50* y *Gastom22-50* respectivamente en lo que sigue.

- A la vista de estos informes, se considerará que se ha producido un *exceso* (de gasto, presumiblemente) cuando

$$(E) \text{Gastom22-50} > 15\% + (\text{Dingresom22-50} - 1,7\%) = G_{max}$$

Esto es, cuando el gasto medio previsto en pensiones públicas supere 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 desde 2020. Implícitamente, por tanto, el 1,7% vendría a ser el impacto medio esperado de las medidas de ingreso adoptadas como parte de la reforma en curso.

- Si en algún momento se produce un *exceso* de gasto, se tomarán medidas para corregirlo gradualmente. En el plazo de un mes, el Gobierno deberá elaborar un listado de posibles medidas correctoras y pedirle a la AIREF que prepare un informe cuantificando su impacto. En base a ese informe, el Gobierno negociará con los agentes sociales un plan de ajuste que deberá remitir como proyecto de ley al Parlamento para su entrada en vigor el 1 de enero del año siguiente. Si la ley con medidas correctoras no se aprobase en el plazo previsto, el tipo de cotización adicional del MEI se aumentará inmediatamente para compensar un 20% del exceso de gasto previsto, definido presumiblemente como  $EG = \text{Gastom22-50} - G_{max}$ , y se seguirá aumentando al mismo ritmo cada año hasta corregir totalmente el exceso de gasto.

---

Los detalles del nuevo mecanismo de ajuste se resumen en el Recuadro 4. Aunque el RDL 2/2023 introduce mejoras sustantivas en su diseño, el mecanismo sigue siendo mejorable y su

---

<sup>10</sup> De hecho, el RDL dice que el informe se preparará con “periodicidad trianual”, esto es, tres veces al año, pero se trata seguramente de una errata.

<sup>11</sup> El RDL no es muy preciso, pero en el *Ageing Report* se utiliza el gasto público total en pensiones, incluyendo las de clases pasivas y las no contributivas.

redacción confusa. En particular, no se precisa qué medidas de ingreso han de tenerse en cuenta en el cálculo (¿se incluyen, por ejemplo, las transferencias discrecionales del Estado?), con respecto a qué escenario de referencia han de calcularse sus efectos incrementales, o si han de incorporarse a los cálculos los datos reales que se vayan conociendo. Llama especialmente la atención que la disposición no mencione en ningún momento los ingresos totales del sistema (reales o proyectados), lo que hace que no se tenga en cuenta su déficit real o incluso proyectado, algo que no parece muy razonable en una regla de ajuste. Finalmente, no está clara la lógica de la condición que activa el mecanismo de ajuste, que además podría permitir déficits continuados muy significativos antes de activar medidas correctoras.

Sería deseable aprovechar la tramitación del texto como proyecto de ley, al menos para eliminar estas imprecisiones e, idealmente, para reformular la condición de activación en términos de un techo al déficit básico del sistema esperado en promedio entre 2022 y 2050, calculado hasta donde sea posible en cada momento con datos reales. De hecho, dada la dificultad de aislar los ingresos del sistema de pensiones de los del resto de la Seguridad Social, sería conveniente trabajar con el déficit básico del conjunto de la Seguridad Social. Esta magnitud debería definirse con cuidado, incluyendo entre los ingresos, además de las cotizaciones por contingencias comunes (incluyendo las imputadas en el caso de los funcionarios de clases pasivas), las aportaciones del Estado para financiar las prestaciones no contributivas, los complementos de mínimos de las pensiones contributivas y las bonificaciones de cuotas para el fomento del empleo, pero no el resto de las transferencias del Estado.

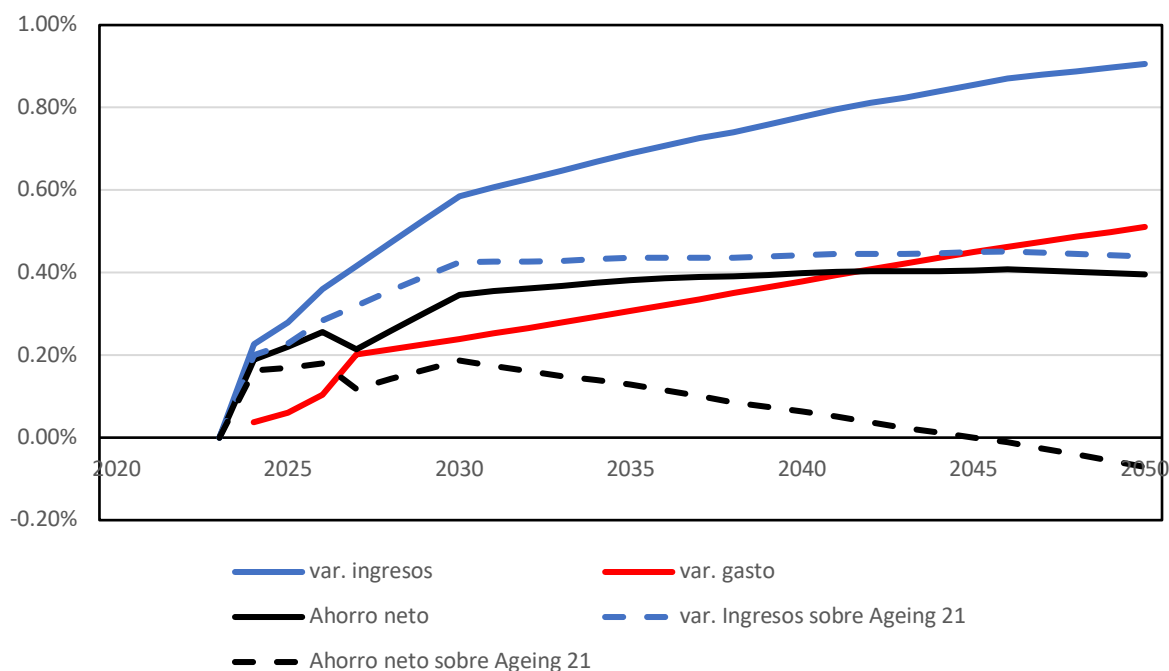
## **6. Impacto neto del decreto y comparación con las estimaciones del Ministerio**

El Gráfico 5 y el Cuadro 9 resumen el impacto estimado de las principales disposiciones del RDL 2/2023 sobre los ingresos y gastos del sistema público de pensiones. El Gráfico muestra las sendas completas de gastos e ingresos incrementales y el ahorro neto generado en cada año hasta 2050, mientras que el Cuadro se centra en este último año e incluye también las estimaciones del Ministerio de Inclusión y Seguridad Social, tomadas de la Memoria Abreviada que acompaña al RDL (MISSM, 2023).

En el Gráfico se incluyen también las sendas de ingresos incrementales y ahorro neto con respecto al escenario de referencia del *Ageing Report* de 2021, en el que como hemos visto se suponía una subida de la base máxima de cotización algo más rápida que la recogida en el RDL 2/2003. El ahorro neto en 2050 bajo ambos escenarios se recoge también en la primera columna del Cuadro. Esta variable sería la relevante a efectos de determinar hasta qué punto las últimas medidas adoptadas han modificado la senda de déficit básico del sistema proyectada en el *Ageing*, y por tanto la posible necesidad de medidas adicionales.

Desafortunadamente, la Memoria Abreviada prácticamente no ofrece ninguna información sobre cómo se obtienen las estimaciones del MISSM, por lo que no es posible valorar los méritos relativos de los dos grupos de cifras o establecer el origen de las diferencias existentes entre ellas. Las discrepancias más llamativas tienen que ver con el coste de la subida de las pensiones máximas de aquí a 2050, que el Gobierno sitúa tres veces por encima de mis estimaciones, y con los efectos de la mejora de las pensiones mínimas, que es más de dos veces superior según mis cálculos. En conjunto, sin embargo, las diferencias entre ambas fuentes son relativamente pequeñas, especialmente dado que se refieren a efectos esperados en 2050.

**Gráfico 5: Impacto estimado del RDL 2/2023 sobre las sendas de ingresos y gastos del sistema público de pensiones, en % del PIB**



- Nota: promedio 2022-50, ahorro neto = 0,331% del PIB y 0,077% con respecto a Ageing 21

**Cuadro 9: Estimaciones alternativas de impacto del RDL 2/2023 en 2050 en % del PIB**

	<i>este trabajo</i>	<i>MISSM Memoria Abreviada</i>	<i>Página Memoria Abreviada</i>
<i>Medidas de gasto:</i>			
Cambios en el cálculo de la pensión inicial	0,18%	0,18%	p. 73
Mejora pensiones mínimas y comp. brecha de género	0,28%	0,13%	pp. 80 y 83*
gasto por aumento pensión máxima	0,05%	0,13%	p. 69
<i>incremento total del gasto</i>	<i>0,51%</i>	<i>0,43%</i>	
<i>Medidas de ingreso:</i>			
Subida cotizaciones MEI	0,40%	0,48%	p. 88
Destope cotizaciones (rel. to base max constante)	0,40%	0,51%	p. 69
Cuota de solidaridad	0,10%	0,11%	p. 69
<i>incrementos de ingresos cotizaciones</i>	<i>0,90%</i>	<i>1,09%</i>	
<b><i>ahorro neto = Δ ingresos - Δ incremento gastos</i></b>	<b><i>0,39%</i></b>	<b><i>0,66%</i></b>	
Δ ingresos por destope bases en Ageing 21	0,47%		
<b><i>ahorro neto en relación a Aging 21</i></b>	<b><i>-0.07%</i></b>		

- Fuentes: Secciones anteriores de este informe y Memoria Abreviada del RDL (MISSM, 2023).

- Nota: (\*) El gasto adicional en pensiones mínimas se da en millones de euros de 2027, no en % del PIB. Para aproximar esta última variable, el gasto adicional se convierte a euros de 2023 utilizando las tasas de inflación previstas dadas en la p. 81 de la Memoria Abreviada y se divide por el PIB de 2023.

Ambos grupos de cifras, por tanto, conducen a la misma conclusión: el reciente RDL que cierra, al menos por el momento, la reforma de pensiones genera, en el mejor de los casos, unos ahorros netos de magnitud modesta que ayudarán a mejorar la sostenibilidad del sistema público de pensiones – pero están muy lejos de las cuantías que serían necesarias para devolver el sistema al equilibrio tras la primera fase de la reforma. Esos ahorros, además, se reducen sustancialmente, hasta desaparecer en la parte final del período analizado, si se calculan con respecto a la normativa utilizada en el *Ageing Report*, que sería la referencia más apropiada de cara a las evaluaciones trienales que exige el nuevo MEI.



## Anexo: El coste esperado de la mejora de las pensiones mínimas como fracción del gasto total en pensiones

Llamemos  $Z_t$  al coste de largo plazo de la mejora de las pensiones mínimas que introduce el RDL 2/2023, expresado como fracción del gasto total en pensiones públicas. Esta variable puede expresarse en la forma

$$(1) Z_t = \frac{D_t^{LP}}{GPENS_t} = \frac{NPENS_t^{min}}{NPENS_t} * \frac{p_t^{min} * d_t}{p_t}$$

donde  $NPENS_t$  es el número total de pensiones existentes en  $t$ ,  $NPENS_t^{min}$  el número de pensiones mínimas,  $p_t$  la pensión media,  $p_t^{min}$  la pensión mínima media en el escenario de referencia, antes de la reforma, y  $d_t$  el nuevo componente del complemento de mínimos que introduce el RDL. El valor de  $d_t$  se fija de forma que la pensión mínima mejorada esté ligada al umbral de riesgo de pobreza, lo que la convierte, aproximadamente, en una fracción fija,  $c$ , del salario medio,  $w_t$ . Esto es,  $d_t$  ha de fijarse de forma que

$$p_t^{min} * (1 + d_t) = c * w_t$$

de donde

$$(2) d_t = \frac{c * w_t}{p_t^{min}} - 1 = \frac{c * w_t - p_t^{min}}{p_t^{min}}$$

Puesto que la reforma liga la pensión mínima rígidamente al salario medio, cabe esperar que el peso de las pensiones mínimas en el número total de pensiones tenderá a permanecer constante de aquí en adelante, con lo que podemos suponer que el primer término del lado derecho de (1) se mantendrá constante y reescribir la ecuación en la forma

$$(3) Z_t = \frac{D_t^{LP}}{GPENS_t} = \frac{NPENS_o^{min}}{NPENS_o} * \frac{c * w_t - p_t^{min}}{p_t}$$

donde he utilizado (2). Bajo nuestras hipótesis, la pensión mínima en el escenario base,  $p_t^{min}$ , se mantendrá constante en términos reales, mientras que (la productividad del trabajo y por tanto) el salario real crecerá a una tasa anual  $g$  del 1,5%. Si suponemos que la pensión media crece aproximadamente al mismo ritmo que el salario medio (como será el caso a largo plazo con una tasa de crecimiento constante de la productividad), tendremos

$$(4) Z_t = \frac{D_t^{LP}}{GPENS_t} = \frac{NPENS_o^{min}}{NPENS_o} * \frac{c * w_o e^{gt} - p_o^{min}}{p_o e^{gt}} = \frac{NPENS_o^{min}}{NPENS_o} * \frac{c * w_o - p_o^{min} e^{-gt}}{p_o}$$

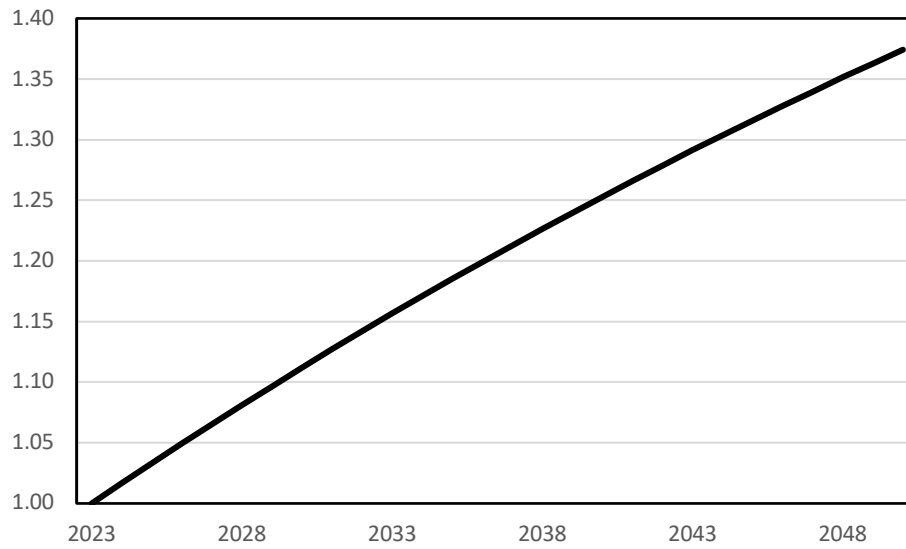
Como se aprecia en el Gráfico A.1,  $Z$  es una función creciente del tiempo con

$$(5) Z_o = \frac{D_o^{LP}}{GPENS_o} = \frac{NPENS_o^{min}}{NPENS_o} * \frac{c * w_o - p_o^{min}}{p_o}$$

y que a largo plazo converge a

$$Z_\infty = \frac{D_\infty^{LP}}{GPENS_\infty} = \frac{NPENS_o^{min}}{NPENS_o} * \frac{c * w_o}{p_o}$$

Gráfico A.1:  $Z_t/Z_o$



Para calcular a senda de  $Z_t$  a partir de seu valor inicial conhecido (1,205% em 2023, Cuadro 7) resulta útil reescrever (4) de la siguiente forma:

$$\begin{aligned}
 Z_t &= \frac{NPENS_o^{min}}{NPENS_o} * \frac{c * w_o - p_o^{min} e^{-gt}}{p_o} * \frac{c * w_o - p_o^{min}}{p_o} * \frac{p_o}{c * w_o - p_o^{min}} \\
 &= Z_o * \frac{c * w_o - p_o^{min} e^{-gt}}{c * w_o - p_o^{min}} = Z_o * \frac{\frac{c * w_o}{p_o^{min}} - e^{-gt}}{\frac{c * w_o}{p_o^{min}} - 1} = Z_o * \frac{1,089 - e^{-gt}}{1,089 - 1}
 \end{aligned}$$

donde  $g = 1,5\%$  y  $\frac{c * w_o}{p_o^{min}} = 1,089$  se toma del Cuadro 5.

## 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 (2023). Opinión 1/23 sobre la sostenibilidad de las Administraciones Públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía. Madrid.

<https://www.airef.es/es/centro-documental/opinion-sobre-la-sostenibilidad-de-las-administraciones-publicas-a-largo-plazo-la-incidencia-de-la-demografia/>

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>

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](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-6967)

de la Fuente, A. (2023a). “Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones: un balance provisional.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2023-06. Madrid. <https://bit.ly/3Le9MwM>

de la Fuente, A. (2023b). “Sobre el nuevo decreto de pensiones: algunos cálculos de urgencia.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2023-08. Madrid. <http://bit.ly/3nsJbll>

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>

Devesa, E., M. Devesa, I. Domínguez, B. Encinas y R. Meneu (2021a). “Efectos de la ampliación a 35 años del cálculo de la Base Reguladora en el sistema de pensiones de jubilación español.” Universidad de Valencia, Observatorio sobre el sistema público de pensiones, abril. [https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/BR35\\_mejores25.pdf](https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/BR35_mejores25.pdf)

Devesa, E., M. Devesa, I. Domínguez, B. Encinas y R. Meneu (2021b). “Efectos de la ampliación a 35 años del cálculo de la Base Reguladora, eligiendo los 25 mejores, en el sistema de pensiones de jubilación español.” Universidad de Valencia, Observatorio sobre el sistema público de pensiones, noviembre.

[https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/BR35\\_mejores25.pdf](https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/BR35_mejores25.pdf)

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

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)

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 (MISSM, 2023). 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.

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

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2022). Nota de prensa. Encuesta de condiciones de vida, año 2021. Resultados definitivos. [https://ine.es/prensa/ecv\\_2021.pdf](https://ine.es/prensa/ecv_2021.pdf)

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2023a). Contabilidad Nacional de España.

[https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177057&menu=ultiDatos&idp=1254735576581](https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177057&menu=ultiDatos&idp=1254735576581)

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2023b). Contabilidad Regional de España.

[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581)

Múñoz-Julve, A. y R. Ramos (2022). “Estimación del impacto de variaciones en el período de cálculo de la base reguladora sobre la cuantía de las nuevas pensiones de jubilación.” Banco de España, Documentos Ocasionales no. 2219.