

Miguel Ángel García Díaz\*

## EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES ESPAÑOL ANTE EL ENVEJECIMIENTO

*Este artículo hace un repaso a la evolución del sistema público español de pensiones desde la última crisis, que ha permitido un buen trato a la población pensionista a cambio de incurrir en un elevado déficit. Analiza también la posible evolución del sistema en el futuro a partir de algunas variables sobre las que existe bastante certeza, en especial el envejecimiento de la población, y de otras más inciertas relacionadas con la creación de riqueza del país. El escenario muestra un reto muy exigente para la sociedad española para conseguir un nivel adecuado de suficiencia de las prestaciones y de equidad en la distribución de esfuerzos entre generaciones, que muy probablemente implica reformas adicionales.*

### The Spanish public pension system in the context of an aging population

*This paper looks at changes in the Spanish public pension system since the last crisis, which have led to a better deal for the pensionable population in exchange for incurring a high deficit. It also considers possible changes to the system in the future based on variables which can be predicted with enough accuracy, particularly the aging of the population, and others which are more uncertain and which relate to the creation of wealth in the country. The context presents a significant challenge for Spanish society if it is to achieve an adequate level of sufficiency of benefits and equity in the distribution of efforts among generations, which most likely entails additional reforms.*

**Palabras clave:** demografía, suficiencia, sostenibilidad, equidad generacional.

**Keywords:** demography, sufficiency, sustainability, generational equity.

**JEL:** G3, I38, J1.

#### 1. Introducción

Los sistemas de pensiones deben cumplir varios objetivos. La suficiencia de las prestaciones es fundamental para que, tal y como establece la Unión Europea, la población pensionista pueda mantener unos estándares de bienestar económico relacionados con

los que mantenía en su etapa activa. Este objetivo se debe conseguir con un coste razonable y debe ser compatible con alcanzar un grado de equidad individual y generacional que garantice un trato igual a las personas en las mismas condiciones, sin trasladar cargas excesivas a las siguientes generaciones. Por último, el sistema de pensiones tiene que colaborar a crear un funcionamiento sano de la actividad económica que permita generar riqueza y distribuirla de una forma equilibrada entre la población.

El progresivo y continuado proceso de envejecimiento de la población en las dos últimas décadas ha

---

\* Profesor de Economía Aplicada, colaborador de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC) e investigador asociado en la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea).

Versión de 4 de marzo de 2019.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2019.908.6836>

ampliado el número de años de pago de la prestación, al no haberse adaptado la edad de jubilación a la mayor esperanza de vida. Este aumento del período de pago afecta a los dos modelos de pensiones: reparto y capitalización.

En este nuevo escenario, las aportaciones necesarias en los sistemas individuales de capitalización deben ser mayores para recibir una prestación similar durante más tiempo. En el caso de los sistemas de reparto, durante décadas su funcionamiento no se había resentido, al partir de una baja relación de gasto sobre PIB, o cumplir la condición de que la tasa de crecimiento de la economía era igual o superior a la evolución del gasto generado por la suma de nuevos perceptores y de la cuantía media percibida. El proceso de maduración, sin embargo, se ha acelerado y el aumento en el número de pensiones asociado al envejecimiento de la población, en un contexto, además, de inferior tasa potencial de crecimiento de las economías, obliga a la sociedad a realizar un mayor esfuerzo para mantener la misma intensidad en la cobertura.

El continuado aumento de la relación del gasto en pensiones con el PIB observado en los últimos tiempos, y la perspectiva de profundización del envejecimiento en el futuro, han vuelto a situar a las pensiones en el centro del debate social y político. España no es una excepción.

El presente trabajo se estructura en cinco apartados. Después de la introducción, se analiza el pasado reciente y la situación actual del sistema público español de pensiones incluyendo una comparación con el entorno europeo apoyada en datos homogéneos. El tercer apartado analiza las diferentes variables que inciden en el futuro del sistema público de pensiones, incorporando algunas simulaciones de gasto hasta 2050 a partir de diferentes hipótesis. El cuarto apartado explora posibles márgenes de actuación para conseguir un sistema público de pensiones que combine un nivel razonable de suficiencia de las prestaciones y de equidad en la distribución de esfuerzos entre generaciones. Por último, se enumeran algunas

conclusiones sobre el complejo y ambicioso reto al que se enfrenta provocado por el envejecimiento de la población.

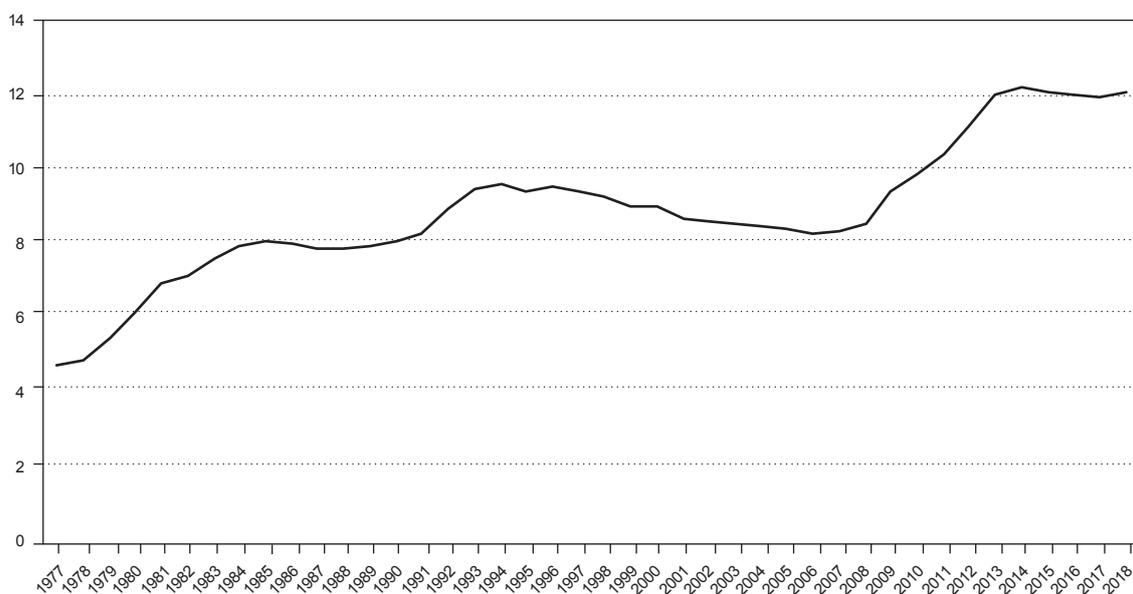
## 2. Pasado reciente y situación actual del sistema público de pensiones

El sistema público de pensiones español está apoyado, fundamentalmente, en un pilar contributivo de encuadramiento obligatorio, en el que los trabajadores ocupados aportan una parte de su salario (cotización social) generando el derecho a percibir una prestación cuando finaliza su vida laboral, determinada por la normativa vigente en cada momento (beneficio definido). Este pilar está acompañado de una pensión de carácter no contributivo dirigida a las personas que no pueden acceder a la pensión contributiva al no haber cotizado el número de años mínimo establecido (carencia de 15 años) y que no ingresan rentas alternativas superiores a una cantidad establecida por la legislación. Por último, dispone de un tercer pilar de carácter voluntario que funciona bajo el modelo de capitalización (acceso individual o mediante planes de empleo en la negociación colectiva).

El gasto del sistema público de pensiones español en 2018 (12,1 % del PIB) es la suma de las pensiones contributivas de la Seguridad Social (10,7 % del PIB), las pensiones no contributivas (0,2 % del PIB) y las de Clases Pasivas percibidas por los funcionarios del Estado (1,2 % del PIB).

La evolución del gasto muestra un fuerte crecimiento desde la restauración democrática (del 4,8 % en 1977 al 12,1 % del PIB en 2018) con diferentes ritmos en el transcurso del período (Gráfico 1). El gasto creció bastante y de forma muy rápida, en la etapa 1977-1984 (del 4,8 % al 8 % del PIB), debido básicamente al reconocimiento de un gran número de pensiones. El gasto mantuvo su crecimiento en la etapa 1984-1995 pero con un ritmo inferior, en este caso más influido por la mejora de las cuantías medias (del 8 % al 9,4 % del PIB). Después de mantenerse bastante

GRÁFICO 1  
TOTAL GASTO EN PENSIONES SOBRE PIB (1980-2018)  
(En %)



FUENTE: Elaboración propia a partir de la Seguridad Social y del Ministerio de Hacienda.

estable durante la anterior larga etapa expansiva delimitada por 1996 y 2008 (promedio del 8,8 % del PIB), el gasto se ha incrementado en 3,7 puntos del PIB en la última década, absorbiendo más del crecimiento del gasto público del conjunto de las Administraciones Públicas (AA PP) en este período (3,1 % del PIB).

Este artículo concentra su análisis en las pensiones contributivas de la Seguridad Social<sup>1</sup>, la política de mayor dimensión dentro de las pensiones y dentro del componente contributivo de la propia Seguridad Social<sup>2</sup>, cuyo saldo se ha deteriorado gravemente en

la última década (Gráfico 2), pasando de un cómodo superávit (1,38 % del PIB en 2007) a un déficit (1,59 % del PIB en 2017).

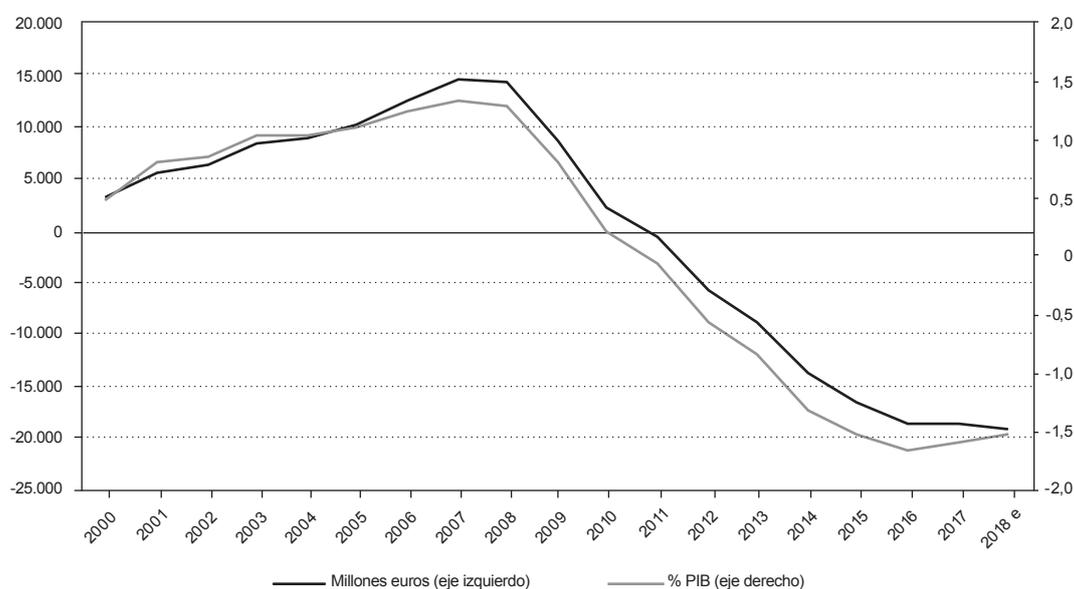
Este intenso cambio ha sido consecuencia de la muy diferente evolución de los ingresos y gastos en un escenario de severa crisis económica y posterior recuperación de la actividad económica que, sin embargo, no ha conseguido incorporar toda la afiliación perdida.

El fuerte aumento del gasto en pensiones contributivas de la Seguridad Social en relación con el PIB (+3,2 puntos) observado en esta última década es consecuencia de la crisis económica —efecto denominador provocado porque el nivel del PIB de 2008 no se ha recuperado hasta 2017—, pero también del fuerte aumento del gasto, resultado del pago de un mayor número de pensiones (+14,8 %; +1.200.000) y de la

<sup>1</sup> Las pensiones no contributivas de la Seguridad Social y las pensiones de Clases Pasivas están equilibradas por convención al estar financiadas íntegramente por impuestos.

<sup>2</sup> El pago de la cuota por contingencias comunes y profesionales genera el derecho a percibir una pensión, pero también prestaciones por incapacidad temporal, maternidad, paternidad, riesgo por embarazo y otras prestaciones con menor impacto en el gasto.

GRÁFICO 2  
EVOLUCIÓN DEL SALDO DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL



FUENTE: Elaboración propia a partir del *Informe Económico y Financiero de la Seguridad Social*.

superior cuantía media (+18,9 % deducida la inflación; la media de todas las clases de pensiones ha aumentado desde 779,90 a 927,30 euros de 2017).

En paralelo, los ingresos por cuotas sociales disminuyeron en la etapa 2008-2013 (-10,5 %) debido a la pérdida de 2.900.000 afiliados. La caída de los ingresos hubiera sido superior (hasta el -20,1 %) si no se hubiera contado con el efecto anticíclico de las cuotas de los trabajadores perceptores de las prestaciones contributivas por desempleo (4 % del total de ingresos) y de la ampliación de la transferencia del Estado hasta completar el gasto de los complementos por mínimos de las pensiones (5,6 % del total de ingresos).

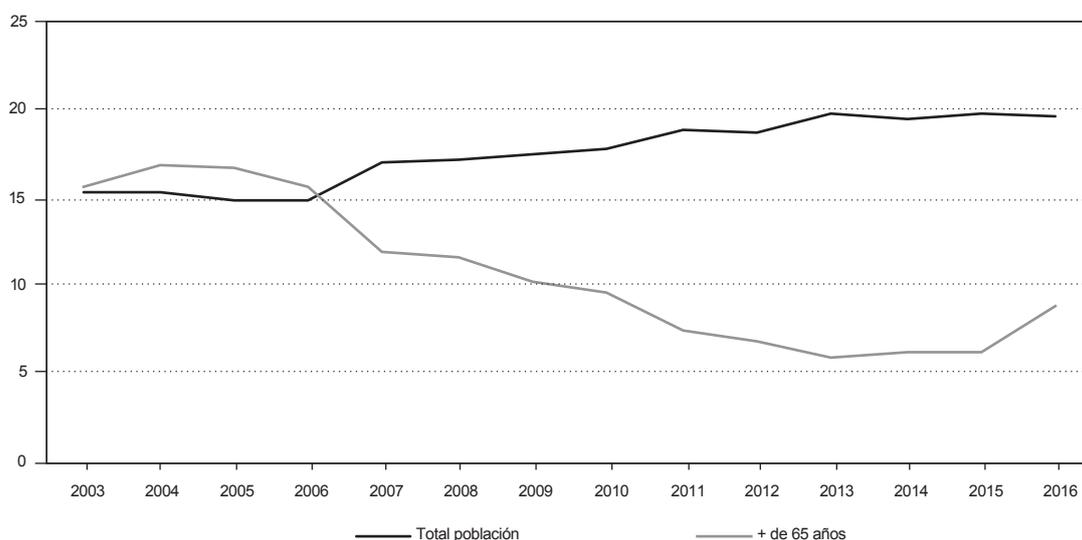
La recuperación iniciada en 2014 ha permitido alcanzar en 2017 la recaudación de cuotas sociales de 2008, pero la mejora ha estado lejos de ser suficiente para afrontar el desfase generado por el aumento del gasto en este período (+42.900 millones de euros).

El favorable trato concedido a las pensiones en este difícil período con graves problemas presupuestarios (déficit de las AA PP del 11 % en 2009) ha hecho que las personas mayores de 65 años por debajo del umbral de pobreza relativa hayan reducido significativamente su porcentaje (del 15,6 % en 2006 al 5,9 % en 2013)<sup>3</sup>, mientras que aumentó el del total de la población española (del 14,9 % en 2006 al 19,9 % en 2013). La diferencia en el porcentaje entre ambos colectivos llegó a ser de 14 puntos en el peor momento de la crisis y, aunque se ha reducido con la recuperación económica, todavía era favorable en 10,8 puntos para la población mayor de 65 años en 2016 (Gráfico 3).

La valoración del nivel de suficiencia de las pensiones no es una tarea fácil al no existir consenso sobre el uso de una variable objetiva. La cuantía media

<sup>3</sup> Encuesta de Condiciones de Vida del INE incluyendo el alquiler imputado.

GRÁFICO 3

POBLACIÓN POR DEBAJO DEL UMBRAL DE POBREZA RELATIVA CON ALQUILER IMPUTADO  
(En % total)

FUENTE: Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

de la pensión en 2017 (922,87 euros) es resultado de una amplia horquilla determinada por la clase y encuadramiento de la pensión, que va desde la jubilación del Régimen General de Asalariados (1.216,54 euros) a la de una persona que perciba la de orfandad (381,53 euros), pasando por la media de jubilación de todos los regímenes (1.072,13 euros) y la de viudedad (649,55 euros).

La misma dispersión se observa con las nuevas pensiones que accedieron al sistema en 2017. La más elevada es la pensión de jubilación del Régimen General (1.432,90 euros) y la más reducida la de orfandad (324,04 euros), con una cuantía de la pensión de jubilación media de todos los regímenes cercana a la primera (1.318,17 euros) y una cuantía de la pensión de viudedad en un punto intermedio entre ambas (704,94 euros).

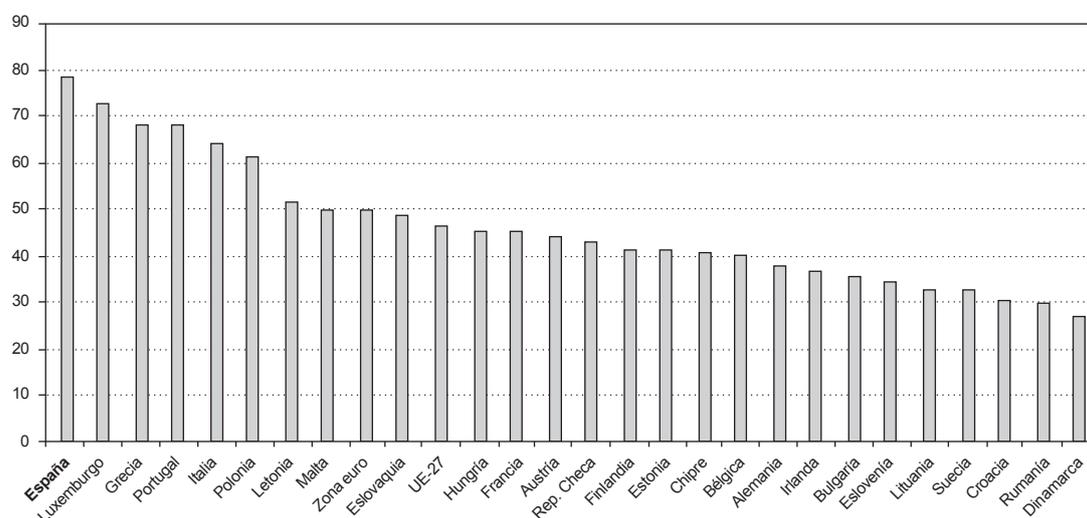
La amplia gama de cuantías hace difícil realizar una valoración sobre el grado de suficiencia, por eso

puede ser útil compararlas con el salario medio neto<sup>4</sup> percibido por un trabajador ocupado. La cuantía media de todas las clases de pensión vigentes en 2017, después de seguir un proceso creciente continuado desde 1981, era equivalente al 60,9 % del salario medio neto. El porcentaje aumentaba hasta el 70,4 % para las pensiones de jubilación y hasta el 79,9 % para las pensiones de jubilación del Régimen General de Asalariados. Los porcentajes fueron superiores para las pensiones de nuevo acceso en 2017, alcanzando el 94,1 % del salario medio neto de los trabajadores ocupados para las pensiones de jubilación del Régimen General de Asalariados. En este caso también se observa un proceso de crecimiento continuado desde 1980 hasta 2014, momento en el que se estabiliza esta tendencia.

<sup>4</sup> Salario medio deducida la cuota social del trabajador para crear una situación homogénea con la situación de pensionista.

GRÁFICO 4

**TASA DE REEMPLAZO EN 2016 (GROSS REPLACEMENT RATIO AT RETIREMENT)**  
(En % pensión / salario)



FUENTE: *The 2018 Ageing Report*, European Commission.

Conocida esta evolución a nivel nacional, puede ser útil realizar una comparación con el resto de los países de la zona euro de algunas ratios utilizadas por la Comisión Europea (2016)<sup>5</sup>. El gasto público en pensiones sobre PIB realizado en España fue tan solo una décima inferior al de la media de los países de la zona euro (12,2 % versus 12,3 %). La relación entre la pensión media y los últimos salarios recibidos (*gross replacement rate at retirement*) sitúa a España en la primera posición con un porcentaje superior en 28,8 puntos a la media de los países de la zona euro (78,7 % versus 49,9 %). La distancia aumenta a 33,3 puntos con Francia y 40,9 puntos con Alemania (Gráfico 4).

La comparación de la pensión media con el salario medio del país (*benefit ratio*) sitúa a España en cuarta posición, con 13,6 puntos por encima de la media de los países de la zona euro (57,7 % versus 44,1 %).

<sup>5</sup> Comisión Europea (25 de mayo de 2018).

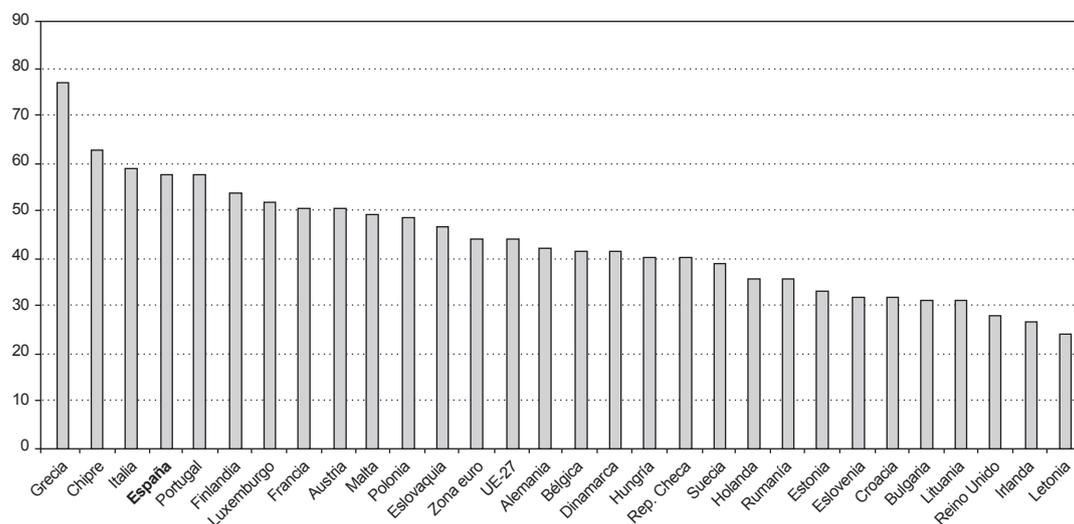
Se puede argumentar que los salarios en España han moderado mucho su evolución en la última década, pero en última instancia no se puede olvidar que son la base sobre la que se realizan las aportaciones vía cotizaciones sociales y que esa es la renta de la que disponen los trabajadores ocupados para vivir (Gráfico 5).

### 3. Principales variables de influencia en el futuro

Desde una perspectiva financiera, el punto de partida del sistema público de pensiones español de la Seguridad Social es un déficit en 2017 equivalente al 1,6 % del PIB, que muy posiblemente se mantendrá en torno a ese porcentaje en 2018 y 2019<sup>6</sup>. El hecho de haber

<sup>6</sup> En 2018 se ha aprobado la revalorización de las pensiones en un 1,7 % (tasa media anual del IPC, diciembre 2017 a noviembre 2018), la elevación de las pensiones mínimas en un 3 % y el incremento de la base reguladora de las pensiones de viudedad desde el 52 al 56 % para las

**GRÁFICO 5**  
**TASA DE SUSTITUCIÓN EN 2016 (BENEFIT RATIO)**  
 (En % pensión media / salario medio)



FUENTE: *The 2018 Ageing Report, European Commission.*

alcanzado la economía española una posición neutral de *output gap* (Comisión Europea, 2018) permite considerar que el déficit de 2018 puede ser considerado como estructural.

Para solventar este déficit en un ejercicio utilizando solo los ingresos sería necesario aumentar el número de cotizantes en 3.600.000 con la base de cotización actual, aumentar la base de cotización media (BC) en un 17 % o elevar la recaudación del IRPF en un 23 %. Pero el problema no finaliza aquí: no solo se complica al existir bastantes probabilidades de no disponer de

personas que perciban solo esa pensión. Los ingresos se aumentaron en 1.333 millones de euros con una transferencia sin destino final específico. En 2019 se ha aprobado la revalorización de las pensiones en un 1,6 %, la elevación de las pensiones mínimas en un 3 % y el incremento de la base reguladora de las pensiones de viudedad desde el 56 al 60 % para las personas que perciban tan solo esa pensión. Los ingresos por cuotas aumentarán debido al incremento de la base mínima de los trabajadores del Régimen General de Asalariados en un 22,3 % y del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) en un 1,25 %, y de la base máxima de cotización en un 7 %.

un escenario futuro que establezca la actual relación de gasto sobre PIB, sino que más bien se empeore manteniendo la estructura actual.

Se dispone de formas complejas de descomponer el gasto en pensiones para aislar la influencia de las variables con incidencia directa en el resultado final (De la Fuente *et al.*, 2017<sup>7</sup> y Conde Ruiz, 2017<sup>8</sup>). La forma más sencilla de expresarlo, no obstante, es como producto del número de pensiones y la cuantía media de la pensión.

<sup>7</sup> En De la Fuente, A. *et al.* (2017) se descompone el gasto en pensiones en:  $GPENS = GPENS/NPENS \times NPENS/NRET \times NRET = PENS_{SM} \times COB \times NRET$ , donde  $PENS_{SM}$  es la pensión media (o mejor dicho, el coste medio por pensión, puesto que el gasto incluye también los costes administrativos),  $COB$  la tasa de cobertura del sistema de pensiones, esto es, el número de pensiones vigentes por persona en edad de jubilación y  $NRET$  el número total de personas en edad de jubilación (que oscila entre 65 y 67 años).

<sup>8</sup> En Conde Ruiz, J. I. (2017), se descompone el gasto en pensiones en:  $Gasto\ pensiones = (pob.+65\ años)/(pob.\ edad\ trabajar) \times 1/(tasa\ empleo) \times (n^\circ\ pensiones)/(pob.+65\ años) \times (pension\ media)/(productividad\ media) = factor\ demográfico \times factor\ mercado\ trabajo \times factor\ institucional\ (elegibilidad \times generosidad)$ .

$$\text{Gasto Pensiones } t \text{ (GP)} = n^{\circ} \text{ pensiones } t \text{ (P)} \quad [1]$$

$$\times \text{cuantía media pensión } t \text{ (p)}$$

El esfuerzo de la sociedad en un sistema de pensiones de reparto se puede calcular relacionando el gasto en pensiones con el PIB, al representar la dimensión de la transferencia de recursos sobre la renta creada dirigida a las personas que han finalizado su vida laboral.

$$\text{Esfuerzo de la sociedad } t = \frac{GP_t}{PIB_t} \quad [2]$$

En el proceso de realizar simulaciones sobre el gasto futuro, el número de pensiones es la variable más cierta porque se conocen los posibles beneficiarios y, con una relativa seguridad, el momento de posible acceso a las prestaciones (jubilación, incapacidad permanente, viudedad y orfandad). Así, el número de pensiones a pagar por el sistema será consecuencia de dos variables: el aumento de la esperanza de vida y, sobre todo, la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*.

El Instituto Nacional de Estadística maneja un aumento de 3,4 años en la esperanza de vida a los 65 años en 2050. Para valorar esta cifra, no conviene olvidar que la esperanza de vida ya ha aumentado en seis años en el período 1975-2016, es decir, un 39,2 %, sin que se hayan producido modificaciones en las aportaciones. La edad ordinaria de acceso a la jubilación se ha diferido recientemente desde los 65 a los 67 años con un período transitorio largo (hasta 2027) y sin aplicarse a los trabajadores que hayan cotizado 38 años y medio.

La suma de la mayor esperanza de vida y la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom* aumentará en un 50 % el número de pensiones, pasando de los 10.000.000 actuales hasta los 14.900.000 en 2050. La mayor presión se localiza en la etapa 2024-2048, en la que algunos ejercicios aumentan el +1,8 % anual. De cumplirse la previsión, la tasa media de crecimiento de las pensiones será del

+1,2 % anual en el período 2018-2050, lo que quiere decir que el PIB debería crecer en ese porcentaje para mantener la actual ratio de gasto en pensiones sobre PIB, solo por el efecto del mayor número de pensiones (Gráfico 6).

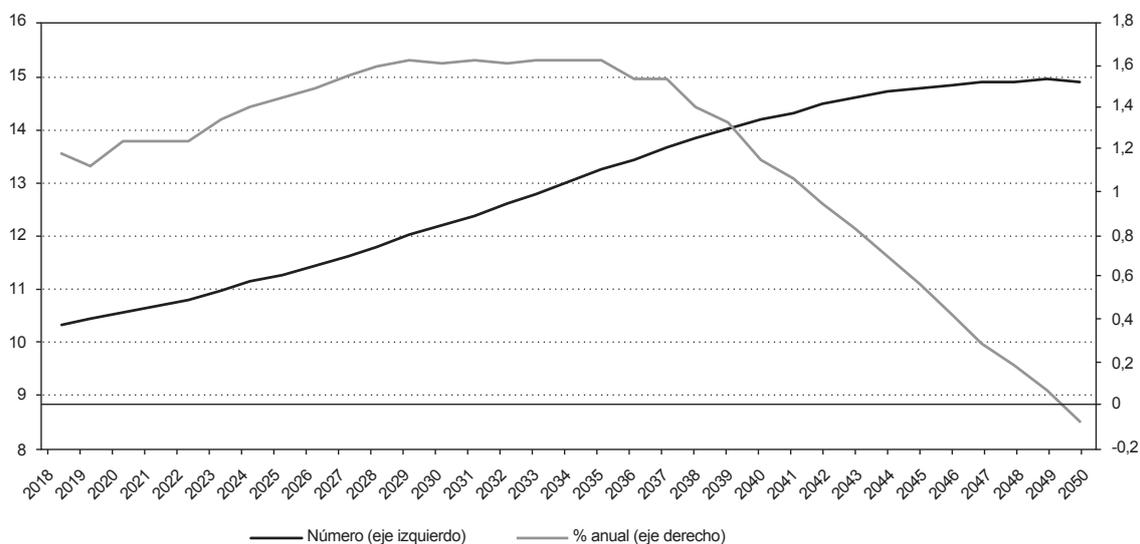
La cuantía media de la pensión está determinada por variables sobre las que hay más incertidumbre: empleo, participación de los salarios sobre la renta, normativa de acceso y de cálculo de la prestación, y revalorización anual. Las dos primeras variables están influenciadas por el funcionamiento del mercado laboral y la productividad de la economía. En cuanto a la normativa, es el resultado de aplicar las reformas aprobadas en 2011 y 2013, si bien la primera no se termina de aplicar en su totalidad y la segunda está cuestionada por algunos sectores de la sociedad.

La reforma de 2011, con fecha de inicio en su aplicación en 2013, recoge un diferimiento de la edad de jubilación desde los 65 a los 67 años, acotado a los trabajadores que hayan cotizado menos de 38 años y medio. También incluye un endurecimiento de los principales parámetros utilizados para calcular la pensión inicial:

- Ampliación de 25 a 35 años del período utilizado para calcular la base reguladora.
- Ampliación de 35 a 37 años de los años necesarios para conseguir el 100 % de la base reguladora.
- Nueva escala más equilibrada de adquisición del porcentaje de la base reguladora según años cotizados.
- Endurecimiento de los criterios para la jubilación anticipada.

Su contenido debería incidir en una moderación en el crecimiento del gasto en pensiones al limitar la evolución de su cuantía inicial. Su efecto, no obstante, es bastante progresivo dado que la reforma incluye unos amplios períodos transitorios para aplicar los cambios que van hasta 2023 y 2027. Pero además, su impacto se está viendo limitado porque la norma estaba acompañada de varias disposiciones transitorias que disminuyen su alcance, hasta el punto de que en 2018 todavía

**GRÁFICO 6**  
**PREVISIÓN NÚMERO DE PENSIONES EN ESPAÑA (2018-2050).**  
**SEGURIDAD SOCIAL Y CLASES PASIVAS**  
**(En millones)**



FUENTE: Seguridad Social y Ministerio de Hacienda.

el 36,4 % de las nuevas entradas al sistema lo hizo con la legislación anterior a 2011<sup>9</sup>. A mayor abundamiento, se han aprobado posteriormente otras disposiciones legales en la misma dirección alargando la privilegiada situación de algunos colectivos de trabajadores<sup>10</sup>.

La reforma de 2013 incorporaba dos instrumentos automáticos en el sistema que afectaban a la actualización anual de las pensiones y al cálculo inicial según la evolución de la esperanza de vida, en línea con las recomendaciones realizadas por el Comité de Expertos constituido para analizar el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones (2013)<sup>11</sup>.

El Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) se articula en una fórmula compleja en apariencia<sup>12</sup>, pero que en la práctica es una simple restricción presupuestaria que iguala los ingresos y los gastos del sistema en un período de tiempo de 11 años.

$$IRP_{t+1} = \underbrace{\bar{g}_{I,t+1}}_{\text{Crecimiento ingresos}} - \underbrace{\bar{g}_{P,t+1}}_{\text{Crecimiento nº pensiones}} - \underbrace{\bar{g}_{s,t+1}}_{\text{Efecto sustitución}} + \alpha \underbrace{\left( \frac{I^*_{t+1} - G^*_{t+1}}{G^*_{t+1}} \right)}_{\text{Corrección del déficit}} \quad [3]$$

En el caso de partir de una situación de equilibrio presupuestario, la evolución de los ingresos del sistema debe utilizarse para pagar el incremento de gasto generado por el mayor número de pensiones y el efecto sustitución (mayor cuantía de las pensiones

<sup>9</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2019) (Cuadro IV 18, p.185).

<sup>10</sup> El RD Ley 20/2018, de 7 de diciembre, mantiene las condiciones de acceso a la jubilación parcial con contrato de relevo sin coeficientes reductores en la industria manufacturera.

<sup>11</sup> Varios autores (2013).

<sup>12</sup> Explicación detallada de la fórmula en la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

con entrada en el sistema respecto a las que se dan de baja). El resto se dedicará a la actualización anual de las pensiones en vigor.

Si la posición inicial es de déficit, los ingresos deben servir también para cubrir una parte del desequilibrio (aproximadamente un 25 %) y si hubiera todavía exceso, se dedicaría a la actualización anual de las pensiones. La norma aprobada, no obstante, consideraba que las pensiones se revalorizarían como mínimo en un 0,25 % con independencia del resultado de la fórmula.

El IRP pretende simplemente actuar de freno a la discrecionalidad cortoplacista que suele acompañar la conducta de los Gobiernos y obligar a explicar a la sociedad los esfuerzos necesarios para mantener un determinado nivel de gasto en pensiones.

El factor de sostenibilidad (FS)<sup>13</sup> es un parámetro adicional en el proceso de cálculo inicial de la pensión que tiene en cuenta la evolución de la esperanza de vida en los cinco años anteriores, con el propósito de igualar la percepción agregada por el pensionista en las diferentes cohortes de acceso a la pensión.

$$FST = FSt - 1 \times e_{67 \rightarrow \text{siendo } e_{67} \text{ en } 2019} \left[ \frac{e_{67}^{2012}}{e_{67}^{2017}} \right]^{1/5} \quad [4]$$

Los dos instrumentos de la reforma de 2013 están actualmente paralizados. Las pensiones se han revalorizado en 2018 con la tasa anual de inflación y en 2019 se ha aprobado un crecimiento inicial del 1,6 %<sup>14</sup>, mientras que el FS, inicialmente

pospuesto hasta 2019, se ha vuelto a posponer como máximo hasta 2023.

Las circunstancias enumeradas de las reformas 2011 y 2013 suponen una complicación para elaborar previsiones sobre su posible impacto en el futuro.

Dentro del proceso de cálculo de la posible evolución del esfuerzo de la sociedad para afrontar las obligaciones en pensiones, la tasa potencial de crecimiento del PIB tiene también gran influencia. La tasa anual de crecimiento real del PIB español en los últimos 30 años ha sido del 2,3 % de promedio, pero existe incertidumbre sobre su evolución futura al estar influida por la demografía (población en edad de trabajar) y la productividad, que viene determinada por la dotación de máquinas, capital humano y tecnología. La población en edad de trabajar a su vez está influenciada por la natalidad y el saldo migratorio.

La Comisión Europea (2018)<sup>15</sup> manejaba un escenario desfavorable con una pérdida de personas en el grupo en edad de trabajar (de 30.600.000 a 25.700.000; -4.900.000) utilizando la metodología EuroPop a partir de la información facilitada por el INE. Recientemente, el INE<sup>16</sup> ha actualizado sus previsiones mejorando la población en edad de trabajar (28.200.000 en 2050) aunque mantiene una pérdida respecto a 2016 (-2.400.000) y la AIReF (2019)<sup>17</sup> ha publicado una Opinión sobre la sostenibilidad de las pensiones que mantiene el número actual de personas ubicado en ese grupo de edad (30.300.000 en 2050), debido a un mejor comportamiento de la tasa de fecundidad (hasta 1,8-2 hijos por mujer) y del saldo migratorio (entrada neta de 8.900.000 en 2050 frente a 6.100.000 del INE y 4.100.000 de Eurostat).

Estas previsiones demográficas determinan que las previsiones de crecimiento del PIB para los próximos 30 años, desafortunadamente, sean inferiores a lo

<sup>13</sup> Explicación detallada de la fórmula en Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

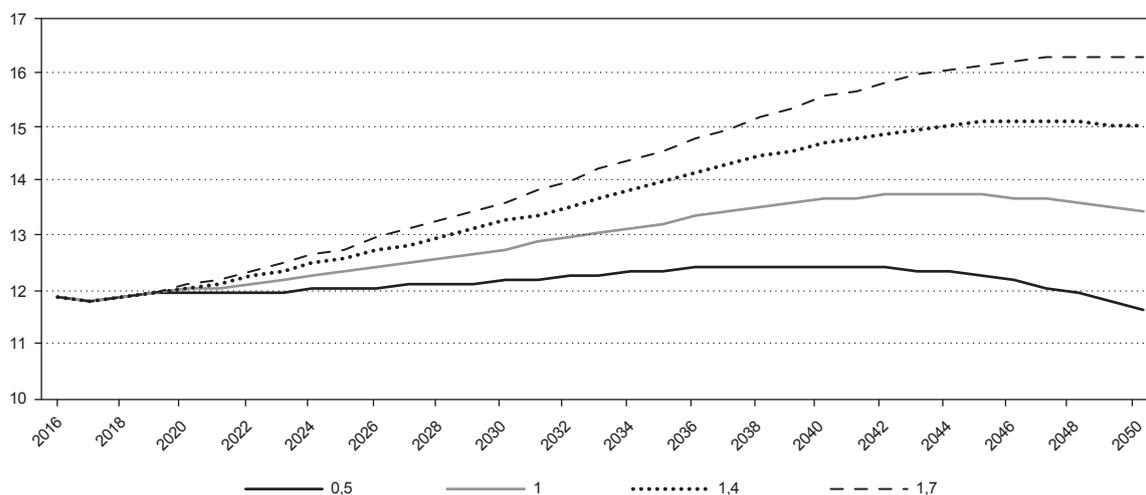
<sup>14</sup> El Real Decreto Ley 28/2018, además del incremento de las pensiones del 1,6 % en 2019, recoge en la disposición adicional primera que, en el plazo de seis meses, el Gobierno adoptará las medidas necesarias para modificar los artículos citados y establecer, en el marco del diálogo social y de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, un mecanismo de revalorización de las pensiones que garantice el mantenimiento de su poder adquisitivo preservando la sostenibilidad social y financiera del sistema de Seguridad Social.

<sup>15</sup> Comisión Europea (25 de mayo de 2018).

<sup>16</sup> INE (2018). *Proyecciones de población 2018-2068*, [https://www.ine.es/dyns/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176953&menu=ultiDatos&idp=1254735572981](https://www.ine.es/dyns/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176953&menu=ultiDatos&idp=1254735572981)

<sup>17</sup> AIReF (2019).

**GRÁFICO 7**  
**GASTO PENSIONES SOBRE PIB**  
**(Hipótesis PIB Anual = 1,7 % y diferentes efectos sustitución: de 0,5 % a 1,7 %)**



FUENTE: Elaboración propia.

observado en el pasado reciente, dentro de un rango que oscila entre el 1,2 % y el 1,7 % anual<sup>18</sup>.

Siguiendo la metodología del IRP, el incremento anual del gasto en pensiones se puede desagregar en tres componentes: el efecto derivado del mayor número de pensiones, el efecto sustitución provocado por la diferencia en la cuantía media de las pensiones con entrada en el sistema y la de las que se dan de baja, y la revalorización anual.

$$\Delta GP = \Delta Pensiones + \Delta Efecto sustitución + \Delta Revalorización anual \quad [5]$$

Considerando que la revalorización anual de las pensiones se cubre con el deflactor del PIB, la tasa anual real de crecimiento del PIB más favorable manejada en este momento para el período 2018-2048, el

1,7 %, permitiría asumir el impacto derivado del mayor número de pensiones (1,2 %) y un efecto sustitución bastante inferior al actual (0,5 % versus 1,7 %).

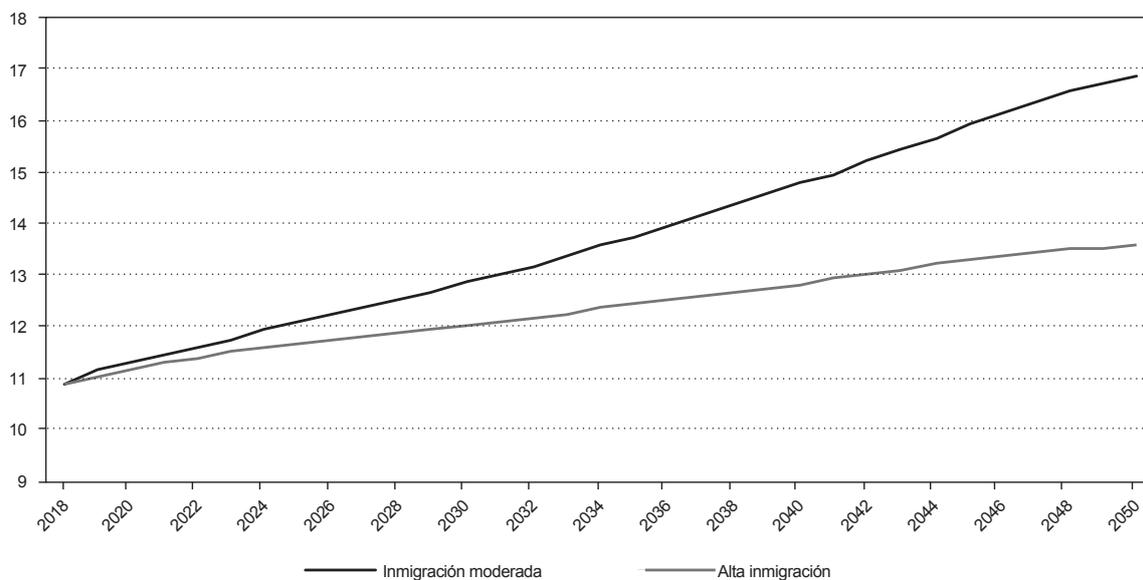
Dada la naturaleza del efecto sustitución, alcanzar un porcentaje de esas características implica de forma obligada una disminución importante de la actual tasa de reposición (pensión sobre último salario). De no cumplirse la premisa de alcanzar un efecto sustitución del 0,5 % anual de media, cada décima de desviación al alza se traduce en algo más de tres décimas de gasto adicional en la ratio de pensiones sobre PIB en 2048.

Como se puede apreciar en el Gráfico 6, un incremento anual del número de pensiones de la Seguridad Social del 1,2 % anual (bastante certeza) en un escenario favorable de crecimiento del PIB del 1,7 % anual acumulativo en la economía española, en el período 2020-2050, conlleva un gasto adicional en pensiones sobre PIB que oscila entre -0,2 y 4,5 puntos del PIB para efectos sustitución del 0,5 % al 1,7 % anual (Gráfico 7).

<sup>18</sup> *The 2018 Ageing Report* utilizaba una tasa anual del PIB del 1,2 %, la AIReF del 1,5 % y De la Fuente *et al.* del 1,7 %, bajo un escenario demográfico de alta inmigración.

GRÁFICO 8

**SIMULACIÓN GASTO PENSIONES SEGURIDAD SOCIAL SOBRE PIB (2018-2050)  
SIN REFORMA 2013, CON ESCENARIO DE INMIGRACIÓN MODERADA Y ALTA  
(En %)**



FUENTE: De la Fuente *et al.* (2017 y 2018).

La aplicación íntegra de la reforma de 2011 debe, al endurecer los parámetros de cálculo de la pensión, reducir el efecto sustitución (y por ende la tasa de reemplazo), pero parece muy difícil que su impacto pueda ser tan grande como para reducirlo en 1,2 puntos anuales de promedio en los próximos 30 años, por lo que la derogación de la reforma de 2013 abre una alta probabilidad de asistir a un progresivo crecimiento de la actual ratio de gasto en pensiones sobre PIB.

A estos mismos resultados llegan los estudios disponibles elaborados con técnicas matemáticas más complejas. De la Fuente *et al.* (2017)<sup>19</sup>, utilizando un modelo de equilibrio general que simula las decisiones de unos hogares artificiales con características

similares a la población real, y recogiendo de forma bastante realista el funcionamiento del sistema de pensiones, concluyen que bajo el supuesto de aplicar la reforma 2011 y derogar la de 2013, el gasto en pensiones aumentaría en seis puntos del PIB en 2050 en un escenario base de inmigración moderada y una tasa anual de crecimiento del PIB del 1,2 % anual. Un escenario de alta inmigración con una tasa anual de crecimiento del PIB del 1,7 % anual moderaría el crecimiento del gasto hasta 2,7 puntos del PIB en 2050, pero incluso en ese escenario, no fácil de conseguir con los parámetros de comportamiento actuales, el esfuerzo seguiría siendo muy exigente porque el punto de partida es un déficit estructural del sistema de 1,6 puntos del PIB (Gráfico 8).

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2019) publicó recientemente una Opinión

<sup>19</sup> De la Fuente *et al.* (2017) y De la Fuente *et al.* (2018). *¿Hacia una nueva reforma de las pensiones? Notas para el Pacto de Toledo.*

**CUADRO 1**  
**RESUMEN RESULTADOS**  
**TRABAJOS ELABORADOS CON REFORMA PENSIONES 2011**  
**Y NO APLICACIÓN REFORMA 2013**

	Δ PIB media anual 2018-2050	Δ GP/PIB en 2050
De la Fuente <i>et al.</i>		
Con inmigración moderada .....	1,2	6,0
Con inmigración alta.....	1,7	2,7
AIReF .....	1,5	3,4

**FUENTE:** De la Fuente *et al.* (2017, 2018) y AIReF (2019).

sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social<sup>20</sup> utilizando un marco metodológico y analítico propio que incluye las previsiones de largo plazo de sus principales determinantes, a partir de integrar las previsiones demográficas y la evolución macroeconómica y del mercado de trabajo incorporando la incertidumbre<sup>21</sup>. La Opinión maneja un escenario demográfico favorable, consecuencia de recuperar la tasa de natalidad combinada con altos saldos de inmigración que permitiría una tasa anual de crecimiento del PIB del 1,5 % en promedio. No obstante, concluye con un significativo aumento del gasto anual en pensiones de la Seguridad Social en 2048 por valor de 3,4 puntos del PIB en el supuesto de derogar la reforma de 2013. La aplicación del FS desde 2023 limitaría la evolución al alza del gasto hasta 2,8 puntos del PIB. Incrementos ambos sobre el gasto que deteriorarían el déficit estructural inicial cuantificado por la AIReF en 1,5 puntos del PIB (Cuadro 1).

Las proyecciones del Banco de España (2018)<sup>22</sup> realizadas con un ejercicio contable a partir de supuestos de evolución de las distintas variables con influencia en el número de pensiones y su cuantía media en línea

con los del *The 2018 Ageing Report*, publicado por la Comisión Europea, concluyen un gasto en pensiones todavía superior, porque la sola vuelta a la revalorización anual de las pensiones con el IPC lo elevaría en 1,9 puntos del PIB en 2030 y en 3,4 puntos en 2050.

#### 4. Márgenes de actuación

Los trabajos enunciados señalan un mayor gasto en pensiones en el futuro si no se aplica la reforma de 2013, pero el saldo del sistema de pensiones viene determinado también por el nivel de ingresos (cotizaciones sociales e impuestos) y, en última instancia, se podría emitir deuda pública.

En un sistema contributivo como el español las cotizaciones sociales juegan un papel muy importante, al formar parte del salario diferido del trabajador que percibirá a través de las prestaciones asociadas a la aportación previa. La mejora del empleo o de las bases de cotización de los afiliados, sin embargo, no mejorarían los ingresos por cuotas en relación con el PIB porque el incremento en el numerador quedaría compensado por el crecimiento del denominador [ $\Delta\text{PIB} = \Delta\text{Empleo} + \Delta\text{productividad}$  ( $\equiv$  salario  $\equiv$  base de cotización)]. Para mejorarlo, por tanto, sería necesario incrementar los tipos de cotización y/o utilizar ingresos obtenidos vía impuestos.

<sup>20</sup> Óp. cit.

<sup>21</sup> Pastor, A. y Vila, M. (2019).

<sup>22</sup> Banco de España (2018).

Los ingresos públicos españoles en 2017 fueron inferiores a la media de los países de la zona euro (7,2 puntos del PIB) pero el déficit estructural de las Administraciones Públicas españolas (en torno al 2,5 % del PIB) absorbería una tercera parte de ese diferencial. Del resto, una buena parte se localiza en la cuota social del trabajador (3 puntos del PIB), de manera que la elevación de su tipo de cotización permitiría conseguir ingresos adicionales, pero con la contrapartida de reducir la renta disponible de los trabajadores ocupados. La opción de aumentar el tipo de cotización de la cuota del empleador no parece muy conveniente porque la actual carga comparada con la zona euro ya es superior (0,3 puntos del PIB) y, además, un incremento de los costes laborales no favorecería reducir la alta tasa de desempleo (14,5 % de la población activa).

En todo caso, cualquiera de las vías utilizadas para mejorar los ingresos del sistema implicaría una transferencia de renta desde los actuales y/o futuros ocupados hacia la población jubilada, que implica un importante deterioro de la equidad entre generaciones.

La opción de emitir deuda pública (entre 50 y 75 puntos del PIB adicionales en 2050 sin aplicar la reforma de 2013 o medidas alternativas)<sup>23</sup> tiene el mismo efecto de pérdida de equidad, pero además incluye un riesgo adicional provocado por la existencia de ciclos económicos. La mayor parte de los análisis conocidos utilizan promedios en el comportamiento temporal de las variables, pero la realidad no es así, y cabe la posibilidad de que la llegada de una recesión, o simplemente un período de fuerte desaceleración de la actividad, genere una elevada prima de riesgo por los inversores ante una ratio de deuda sobre PIB

considerada excesiva (96,4 % en 2018). El rechazo de los inversores a la compra de deuda pública obligaría al Gobierno de turno a aplicar recortes en el gasto público donde las pensiones ocupan el 32 % del total.

Enunciados algunos de los límites de la inyección de ingresos públicos y de deuda pública, se podrían aplicar medidas para moderar el crecimiento del gasto, al abrigo de dos cuestiones:

— La tasa de reemplazo (*gross replacement rate*) es la más alta de los países de la zona euro.

— La relación entre aportación y prestación es desproporcionada cuando se actualiza la primera con una variable coherente con la filosofía de un sistema contributivo de reparto, como puede ser la evolución de la riqueza del país en un período de tiempo similar a la duración de la vida laboral activa.

En contra de la percepción bastante generalizada en la sociedad española sobre la mala relación entre las aportaciones realizadas y las pensiones recibidas, los supuestos realizados por García Díaz (2019)<sup>24</sup> muestran que capitalizar la aportación de un trabajador (23,5 % de su base de cotización) realizada durante 37 años (el período máximo considerado en el proceso de cálculo) con la tasa de crecimiento de la economía española en los últimos 25 años (2 % anual real), permitiría el pago de una pensión durante 16,1 años, equivalente a una tasa de reposición del 78,7 % (la media recogida para España en *The 2018 Ageing Report*). La duración de la prestación generada con esas hipótesis es inferior en un 24 % a la actual esperanza de vida.

De hecho, para cubrir una prestación de esas características durante la actual esperanza de vida, 21 años, sería necesario capitalizar las aportaciones realizadas durante 37 años un 3,2 % anual real, es decir, 1,2 puntos por encima del crecimiento de la economía española en los últimos 25 años.

El planteamiento utilizado es plenamente compatible con un sistema de reparto, al tener en cuenta la

<sup>23</sup> De la Fuente *et al.* (obras citadas) cuantifican en 52 puntos adicionales del PIB la emisión de deuda necesaria en 2050 si no se aplica la reforma de 2013 o medidas alternativas con el mismo impacto sobre el gasto, en un escenario de alta inmigración. El esfuerzo se eleva hasta los 75 puntos del PIB en un escenario de inmigración moderada. La AIReF en su observatorio de deuda cuantifica en 50 puntos del PIB el crecimiento de la deuda en 2050 como resultado de actualizar las pensiones con el IPC y aplicar el FS desde 2023. <http://www.airef.es/es/la-airef-senala-el-riesgo-de-que-la-deuda-se-estabilice-en-el-entorno-del-90-del-pib-en-la-proxima-decada/>

<sup>24</sup> García Díaz, M. A. (2019).

contribución del trabajador a la mejora de la renta creada en el país mediante la actualización de sus aportaciones con la evolución del PIB durante su vida laboral activa. Siguiendo con este supuesto, la tasa de reposición compatible con la actual esperanza de vida, con los parámetros de aportación y actualización enunciados, es del 60 %, es decir, un 23,7 % inferior a la actual.

## 5. Algunas conclusiones

Las pensiones españolas resisten la comparación con los países de la zona euro, como demuestra el destino a esta política de un porcentaje del PIB muy similar, que permite ratios superiores en algunas variables claves: pensión media sobre salario medio (*benefit rate*) y pensión sobre último salario (*gross replacement rate*).

Las pensiones han recibido un trato mejor que el resto de las rentas durante la última crisis, como refleja la evolución del porcentaje de personas mayores de 65 años por debajo del umbral de pobreza relativa de la *Encuesta de Condiciones de Vida*. En contrapartida, el sistema contributivo de pensiones de la Seguridad Social ha acumulado un déficit estructural importante (1,6 % del PIB).

El gasto futuro en pensiones estará muy influenciado por el mayor número de pensiones a pagar (+50 % en 2050), una evolución sobre la que existe bastante certeza al estar apoyada en la esperanza de vida y la llegada a la edad de jubilación de la generación del *baby boom*. Pero hay otras variables también importantes sobre las que existe incertidumbre: población en edad de trabajar, empleo, distribución factorial de la renta, utilización de maquinaria y tecnología.

La evolución de la relación gasto en pensiones sobre PIB durante la crisis muestra la importancia de mejorar el potencial de creación de riqueza y la productividad, pero sería necesario incrementar mucho los resultados de las últimas tres décadas para conseguir un sistema de pensiones sostenible financieramente con la actual relación entre pensión y últimos salarios.

La revisión realizada de algunos de los trabajos más elaborados sobre pensiones publicados en España muestra una gran coincidencia en señalar que la derogación de las medidas recogidas en la reforma de 2013 (IRP y FS), sin medidas alternativas de moderación en el crecimiento del gasto, implicaría un mayor gasto en pensiones sobre PIB que oscilaría entre 2,7 y 6 puntos en 2048, dependiendo de la bondad del escenario demográfico.

La aplicación del IRP, sin incorporar ingresos alternativos, conllevaría trasladar todo el esfuerzo del ajuste sobre los hombros de los pensionistas existentes, cuando ya no tienen posibilidad de planificar su renta con medidas alternativas para compensar la pérdida de poder adquisitivo. Sin embargo, la opción de blindarlos de cualquier esfuerzo tiene el riesgo de trasladar demasiada carga al resto de la sociedad, además de incurrir en el riesgo de no ser sostenible en la siguiente etapa negativa del ciclo económico con un elevado déficit estructural (en torno al 2,7 % del PIB) y de nivel de deuda pública (96,4 % del PIB).

A corto plazo se podría equilibrar el saldo negativo actual en un período de cinco años, mediante una distribución equilibrada de los esfuerzos conseguida con una aportación de los pensionistas actuales, la aceleración de la puesta en práctica de la reforma de 2011, y una aportación adicional de ingresos al sistema.

A largo plazo, para combinar suficiencia con equidad entre generaciones en un escenario excepcional marcado por la llegada de la generación del *baby boom* a la edad de jubilación, es necesario moderar el crecimiento del gasto para no trasladar una carga excesiva a las siguientes generaciones.

El sistema de pensiones de reparto debe tener una lógica que relacione la evolución de las prestaciones con la riqueza común que ha colaborado a crear el trabajador en su ciclo vital. Esta relación se puede articular de diferentes formas:

- Mantener el actual modelo profundizando las medidas paramétricas de acceso y cálculo de la prestación, incluida la aplicación del actual factor de sostenibilidad,

junto con una revalorización de las pensiones con una referencia construida en base al IPC y el PIB.

— Cambiar el actual modelo aplicando un sistema individual de cuentas nocionales, también de reparto y público, que actualice las aportaciones realizadas con un tanto nocional e incluya la esperanza de vida en el cálculo de la prestación.

El modelo elegido, no obstante, se deberá concretar a partir de alcanzar un consenso sobre la transferencia de renta a realizar a los pensionistas (gasto en pensiones sobre PIB), que puede estar relacionada con una determinada tasa media de reemplazo (*replacement rate*) o sustitución (*benefit rate*).

## Referencias bibliográficas

AIReF (2019). *Opinión sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social*. Opinión 1/2019 AIReF.

Banco de España (2018). *Las medidas recientes relativas al sistema de pensiones: un análisis del impacto sobre las finanzas públicas*. Boletín Económico 4/2018. Informe trimestral de la economía española.

Comisión Europea (25 de mayo, 2018). *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for EU Member States (2016-2070)*. Institutional Paper 079. Economic and Financial Affairs, European Commission.

Comisión Europea (7 de marzo, 2018). *Informe sobre España 2018, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*. Documento de trabajo que acompaña al documento

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo. Semestre Europeo 2018: evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011.

Conde Ruiz, J. I. (2017). *Pensiones sostenibles y suficientes*. Universidad Internacional de la Rioja (UNIR).

De la Fuente, A., García Díaz, M. A. y Sánchez, R. A. (2017). *La salud financiera del sistema público de pensiones español: análisis retrospectivo, proyecciones de largo plazo y factores de riesgo*. Estudios sobre economía española, Fedea 2017/04.

De la Fuente, A., García Díaz, M. A. y Sánchez, R. A. (2018). *¿Hacia una nueva reforma de las pensiones? Notas para el Pacto de Toledo*. Fedea Policy Papers 2018/09.

De la Fuente, A., García Díaz, M. A. and Sánchez, R. A. (2018). An accounting decomposition of the net financial balance of the public pension system with an application to Spain 1985-2017. *Revista economía aplicada*, 26(78).

García Díaz, M. A. (2019). El sistema español de pensiones: mitos y realidades. *Fedea - Estudios sobre economía española 2019/01*.

Instituto Nacional de Estadística (2018). *Encuesta de condiciones de vida 2017 (ECV)*. INE.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2019). *Informe Económico y Financiero de los presupuestos de la Seguridad Social 2019*. Dirección de Ordenación de la Seguridad Social.

Pastor, A. y Vila, M. (2019). *Modelo AIReF de proyección del gasto en pensiones en España*. AIReF Working Paper DT/2019/1.

Varios Autores (2013). *Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*. Madrid, 7 de junio de 2013.