

El Pensiómetro

El Barómetro de las pensiones

I Trimestre 2024, abril

Instituto **santalucía**

Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social:

Enrique Devesa

Profesor titular de la Universidad de Valencia, investigador del Instituto Polibienestar y del IVE

Mar Devesa

Profesora titular del Departamento de Economía Financiera y Actuarial de la Universidad de Valencia

Borja Encinas

Profesor titular en el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Extremadura

Inmaculada Domínguez

Profesora titular de la Universidad de Extremadura

Miguel Ángel García

Economista y profesor colaborador de la Universidad Rey Juan Carlos

Robert Meneu

Profesor titular de la Facultad de Economía de la Universidad de Valencia

Edición: 1T 2024, abril¹

Introducción

En esta edición de “El Pensiómetro” se han actualizado 18 de los 20 indicadores del sistema público de pensiones español respecto a la edición de septiembre, ya que los otros 2 indicadores están relacionados con la variable salario, una variable que se publica anualmente en junio.

Los indicadores que forman parte de “El Pensiómetro” no se publican directamente en las estadísticas oficiales de la Seguridad Social, pero se elaboran a partir de ellas, bien como ratios de variables que sí se publican o bien como resultado de aplicar alguna otra metodología. En el próximo apartado se presenta la tabla con los indicadores, incluyendo su definición y su valor en tres momentos del tiempo.

- **Momento actual:** diciembre de 2023.
- **Mismo periodo del año anterior:** con el objetivo de comparar a corto plazo sin que influya la estacionalidad del dato, algo que podría ocurrir si se comparan meses distintos en el caso de cotizaciones, pagas extra de pensiones, PIB, etc.
- **Mismo periodo de 2012:** se ha elegido este año de medio plazo por ser el anterior al de entrada en vigor de la Ley 27/2011, que reformó el sistema de pensiones a lo largo de un periodo transitorio que finalizará en 2027. Los datos de ingresos, gastos y saldo contributivo son de diciembre de 2012, mientras que el resto de los datos serán del mismo mes que el valor más reciente para evitar la probable estacionalidad. En esta comparativa, algunos indicadores pueden verse influidos por el ciclo económico.

En el apartado 3 se interpretan los resultados y su evolución. Por último, en el apartado 4 se realiza un estudio de actualidad en mayor profundidad sobre algún hecho relevante relacionado con el sistema de pensiones. En este caso, se realiza una primera valoración de la reciente reforma de pensiones llevada a cabo entre 2021 y 2023 en lo que se refiere a las medidas para reforzar los ingresos del sistema de Seguridad Social.

¹ Una versión de este informe se presentará, por parte de Santalucía, como resultado del contrato de colaboración firmado entre ellos y el Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social.

Sección I

Definición y valores de los indicadores

Dimensión	Indicador	Definición	Periodo del último dato	Último dato	Dato mismo periodo año anterior	Dato mismo periodo 2012
Demografía	Inversa tasa de dependencia	Población 20-64/Población 65+	enero-24	2,98	3,02	3,62
Cobertura	Tasa de cobertura	Nº pensionistas 65+/ Población 65+	enero-24	74,5%	74,8%	75,7%
Edad de jubilación	Edad efectiva de jubilación	Edad media ponderada de jubilación	diciembre-23	64,90	64,71	64,03
Solidaridad	Peso complemento a mínimos	Gasto en complemento mínimos / Gasto total en pensiones (nómina)	diciembre-23	4,3%	4,5%	7,1%
Sostenibilidad	Tasa de afiliación	Nº afiliados / Población 20-64	enero-24	69,6%	68,5%	57,7%
Sostenibilidad	Afiliados por pensionista	Nº afiliados / nº pensionistas	diciembre-23	2,28	2,24	2,01
Sostenibilidad	Pensión por € cotizado	Pensión media (x14) / cotización media sin cese (x12)	diciembre-23	2,19	2,14	1,92
Generosidad	Generosidad absoluta	Pensión media por pensionista (€/mes)	diciembre-23	1.324,02	1.208,70	919,77
Reemplazo	Tasa de reemplazo agregada	Pensión media anual / Salario medio (jubilación)	2021	64,3%	64,6%	60,4%
Reemplazo	Tasa de reemplazo marginal	Pensión media anual 65-69 / Salario medio 60-64 (jubilación)	2021	66,8%	67,6%	70,1%
Brecha de género	Brecha de género agregada	Pensión media mujeres / pensión media hombres (jubilación)	diciembre-23	68,5%	67,9%	60,0%
Brecha de género	Brecha de género marginal	Pensión media mujeres / pensión media hombres (Altas Jubilación)	diciembre-23	80,2%	81,8%	70,9%
Ingresos	Ingresos contributivos sobre el PIB	Ingresos contributivos / PIB (últimos 12 meses)	diciembre-23	10,7%	10,5%	10,3%
Ingresos	Tasa de variación de las cotizaciones de afiliados	Cotizaciones de afiliados sin cese (crecimiento mismo mes año anterior)	diciembre-23	11,2%	5,8%	
Gastos	Gastos contributivos sobre el PIB	Gastos contributivos / PIB (últimos 12 meses)	diciembre-23	12,6%	12,4%	10,5%
Gastos	Tasa de variación de las pensiones contributivas	Pensiones contributivas (sin mínimos) (crecimiento mismo mes año anterior)	diciembre-23	11,1%	-3,7%	
Saldo	Saldo contributivo	Saldo contributivo (millones €) (últimos 12 meses)	diciembre-23	-28.394	-26.200	-2.399
Saldo	Saldo contributivo sobre el PIB	Saldo contributivo / PIB (últimos 12 meses)	diciembre-23	-1,94%	-1,95%	-0,23%
Saldo	Saldo contributivo por pensionista	Saldo contributivo (€) / nº pensionistas (últimos 12 meses)	diciembre-23	-3.121	-2.909	-296
Saldo	Saldo contributivo por cotizante	Saldo contributivo (€) / nº afiliados (últimos 12 meses)	diciembre-23	-1.375	-1.303	-142

Sección II

Interpretación de los indicadores y su evolución

La **inversa de la tasa de dependencia**, que es el indicador demográfico de referencia, continúa con su tendencia descendente y se sitúa en 2,98, un nuevo mínimo de la serie. Esta tendencia al envejecimiento de la población repercute en el aumento del número de pensionistas, especialmente mayores de 65 años, ante lo cual se ha legislado con el objetivo de aumentar la edad efectiva de jubilación y así disminuir la tasa de cobertura.

Efectivamente, uno de los instrumentos de la reforma de 2011 fue el de aumentar la edad legal de jubilación, mientras que la más reciente Ley 21/2021 introdujo cambios en la jubilación anticipada y demorada con el objetivo de aumentar la edad efectiva de jubilación. Como resultado de todo ello, la edad legal ha aumentado **1 año y 4 meses** desde 2012 hasta 2023, de 65 años a 66 años y 4 meses, y **la edad efectiva de jubilación** lo ha hecho en **10,5 meses** aproximadamente en ese mismo periodo, desde 64,03 a 64,90. Los primeros años la edad legal aumentó más que la efectiva, pero en los dos últimos años, la Ley 21/2021 parece que ha supuesto incrementos mayores en la edad efectiva que en la legal. No obstante, **la tasa de cobertura** de las pensiones entre los mayores de 65 años apenas ha bajado 1,2 puntos desde 2012 (aunque 0,75 puntos en los dos últimos años), lo que equivale a unos 120.000 pensionistas menos entre los mayores de 65 años de los que hubiera habido de mantenerse constante la tasa de cobertura.

El **indicador de solidaridad** continúa su tendencia decreciente situándose en el 4,3% el peso de los complementos a mínimo en la nómina de pensiones. En 2023 no ha habido una política diferenciadora que subiera más las pensiones mínimas y, por tanto, se necesitan menos recursos para garantizar la pensión mínima al ser cada vez mayores los derechos por pensiones. Esto se nota a medio plazo, si se compara con el 7,1% de 2012. Probablemente, entre 2024 y 2027 cambie esta tendencia por el acercamiento de las pensiones mínimas al umbral de pobreza que recoge el Real Decreto-ley 2/2023.

Los tres **indicadores de sostenibilidad** han tenido un comportamiento mixto en el último año. Los indicadores de afiliación han sido buenos, con aumentos en la **tasa de afiliación** (69,6% en 2023 frente a 68,5% en 2022) y en el **número de afiliados por pensionista** (2,28 frente a 2,24), pero la pensión media sigue creciendo más que la cotización media, situándose la **pensión media por euro cotizado** en 2,19 en 2023 frente a 2,14 el año anterior. La tendencia a largo plazo de este último indicador no se debe al envejecimiento ni al ciclo económico y pone de relieve una necesidad de modificación en el diseño de nuestro sistema de pensiones para que la cotización media (mayor productividad y salarios) crezca igual o más que la pensión media y poder compensar la probable disminución futura de los dos primeros indicadores de sostenibilidad, especialmente el número de afiliados por pensionista, por motivos demográficos.

La **generosidad en términos absolutos**, medida a través de la **pensión media por pensionista**, mejora continuamente en el tiempo. La pensión media por pensionista se sitúa en diciembre de 2023 en 1.324 €/mes, un 9,5% más que en diciembre de 2022, impulsado, sobre todo, por la revalorización del 8,5%. La diferencia entre ambas tasas (1%) es el efecto sustitución (nuevas pensiones más altas que las que causan baja) y otros efectos de menor importancia. Esta mayor generosidad requiere crecimientos de la productividad y empleo suficientes para compensar el efecto sustitución y el efecto número de pensiones sin tensionar el equilibrio financiero.

En cuanto a la **brecha de género**, se aprecia una tendencia a largo plazo a su disminución, lo que se traduce en un aumento de los indicadores. A nivel agregado, la pensión media de jubilación de mujeres se sitúa en un 68,5% de la de hombres (60% hace 11 años). Es previsible que la reducción de la brecha de género agregada continúe en el futuro ya que, en términos marginales, es decir, si se analizan las nuevas pensiones de jubilación, el indicador es superior, situándose en un 80,2%. Algunas medidas recientes de la reforma del sistema de pensiones que pretenden disminuir esta brecha en el futuro inmediato son la mejora de la integración de lagunas en el caso de mujeres, el aumento por encima del IPC del complemento de brecha de género y la mejora de las pensiones mínimas para acercarlas al umbral de pobreza que beneficiaría más a las mujeres al ser receptoras de casi el 68% de este tipo de pensiones.

Por último, los **indicadores contables de ingresos, gastos y saldo** en la parte contributiva reflejan un cierto aterrizaje suave en la disminución del déficit contributivo que venía observándose tras la pandemia. Los **ingresos por cotizaciones** han mostrado tasas muy positivas de crecimiento (11,2%) respecto a los del mismo mes del año anterior. En términos anuales, las cotizaciones han crecido más que el PIB en 2023, lo que ha contribuido a que el total de los **ingresos contributivos sobre el PIB** (10,7%) haya subido 0,2 p.p. respecto a 2022.

Los datos en la parte de gastos son muy similares a los de la parte de ingresos. El notable **incremento de gastos en pensiones contributivas** (11,1% en diciembre de 2023 respecto a diciembre de 2022), impulsado, entre otras, por la revalorización del 8,5%, ha favorecido un aumento en el gasto contributivo superior al del PIB en términos anuales, subiendo 0,2 p.p. la ratio **gastos contributivos sobre el PIB** (12,6%).

Como consecuencia de los datos de ingresos y gastos contributivos, el **déficit contributivo anual** se ha mantenido prácticamente constante al nivel de 2022, bajando apenas una centésima (1,94% del PIB en 2023 frente a 1,95% en 2022), siendo su cuantía absoluta de 28.394 millones de euros, frente a 26.200 el año pasado. El **saldo por pensionista** ha aumentado más de 200€ en el último año, hasta 3.121 €, y el **saldo por cotizante** lo ha hecho en 72 € hasta 1.375 €.

Los indicadores contables muestran un freno en la tendencia a la mejoría que se inició tras dejar atrás la pandemia, durante la cual el déficit contributivo llegó a situarse en el 2,8% del PIB. En 2024 veremos si se retoma esta tendencia, favorecida por las medidas de ingreso de la reforma de pensiones de 2023, o se inicia un cambio de ciclo con nuevos aumentos del déficit.

Sección III

Primeras valoraciones de los efectos de las medidas de ingreso de la reciente reforma de pensiones 2021-2023

Medidas de ingreso en la reciente reforma de pensiones

Entre diciembre de 2021 y mayo de 2023 ha tenido lugar en España una reforma importante del sistema de pensiones. Las medidas legislativas específicas aprobadas, por orden cronológico, han sido:

1. 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.
2. Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre.
3. Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad.
4. 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.
5. Real Decreto 371/2023, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen jurídico del complemento económico establecido en el artículo 210.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

La reforma en su conjunto contiene gran variedad de medidas, tanto de ingresos como de gastos. Todas ellas son importantes dado que el Real Decreto-ley 2/2023 incluye una comparativa entre el **gasto público en pensiones** en términos de PIB (media del periodo 2022-2050), en base a las previsiones de los sucesivos informes trienales de envejecimiento de la Comisión Europea (*Ageing Report*), y los efectos que las **medidas de ingreso** incluidas en la reforma tendrán en términos de PIB en el mismo periodo. Según la normativa, el cálculo correrá a cargo de la AIReF y, en base al resultado de esta comparativa, está previsto que se activen medidas adicionales de contención del gasto o aumentos adicionales del tipo de cotización.

En concreto, según la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-ley 2/2023, la AIReF *“publicará y enviará al Gobierno un Informe de Evaluación con las proyecciones del impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones en el periodo 2022-2050 y calculará el impacto medio anual de estas medidas en porcentaje del PIB para este periodo, utilizando los mismos supuestos macroeconómicos y demográficos del último Informe de Envejecimiento publicado por la Comisión Europea”*.

Será interesante analizar la metodología que seguirá la AIReF para hacer este seguimiento. Suponemos que el cálculo agregará el importe de las partidas del presupuesto de ingresos de la Seguridad Social más afectadas por las medidas de reforma y que las calculará en términos de PIB, ya que deben compararse con el gasto público en pensiones también en términos de PIB. Así pues, es fundamental centrar qué medidas de ingreso se contemplarán en los cálculos y a qué tipo de ingresos afectarán.

Los principales estudios se han centrado en el efecto sobre las cotizaciones sociales. Las principales medidas de ingreso en este capítulo han sido:

- Cambio en el sistema de cotización de los autónomos: desde 2023.
- Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI): desde 2023.
- Aumento de la base máxima de cotización por encima del IPC: ha entrado en vigor en 2024.
- Cotización de solidaridad: entrará en vigor en 2025.

Por tanto, creemos que las cotizaciones sociales que deben ser objeto de seguimiento son las del Sistema de Seguridad Social sin cese de actividad. No se incluyen, por tanto, las cotizaciones sociales para desempleo, formación

profesional y FOGASA. Tampoco incluiremos las cuotas por derechos pasivos ya que no han sido objeto de reforma. La tabla 1 recoge los efectos estimados por distintos estudios en el horizonte 2022-2050 y su comparación con el gasto en pensiones.

Tabla 1: **Efectos estimados de las medidas de ingreso en 2050 y promedio 2022-2050 (% PIB).**

	Gobierno	AIReF	FEDEA	BdE	IAE y IEE
Nueva cotización Autónomos	0,6*	0,5	0,75	0,5	---
MEI	0,48	0,4	0,4	0,5	0,41
Aumento de la base máxima	0,51	0,4	0,4	0,3	0,42
Cotización de solidaridad	0,11	0,1	0,1	0,1	0,12
Total 2050	1,7	1,3	1,65	1,4	0,95
Promedio medidas de ingreso 2022-2050	1,0	1,0	1,25	---	---
Promedio gasto público en pensiones 2022-2050	14,0	15,1	15,23	---	---

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación digital (2023), Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2023), Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF, 2023a y 2023b), De la Fuente (FEDEA, 2023), Gavilán (Banco de España, 2023), Instituto de Actuarios Españoles (IAE, 2023) e Instituto de Estudios Económicos (IEE, 2023). (*) obtenido por diferencia.

La regla de seguimiento del déficit de pensiones en el Real Decreto-ley 2/2023 establece que *“si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es igual al 1,7 por ciento del PIB, la AIReF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento no supere el 15 por ciento del PIB.”* En otras palabras, el promedio del gasto público en pensiones en el periodo 2022-2050 no debería superar el 13,3% del PIB más el efecto de las medidas de ingreso. Si se supera habrá que ajustar el gasto en pensiones o, en su defecto, aumentar más el tipo de cotización. Las estimaciones de la tabla 1 (resta de las dos últimas filas) indican que sólo la del Gobierno cumple esa regla, mientras que las de la AIReF y FEDEA no la cumplirían.

Pues bien, el informe de envejecimiento de 2024 (Comisión Europea, 2024) recientemente publicado sitúa el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 en el 15,4% del PIB, lo que exigiría que el efecto de las medidas de ingreso fuera del 2,1% del PIB para no activar el mecanismo de ajuste. Este efecto no se conoce todavía porque la AIReF no lo ha calculado, pero es aproximadamente un punto más de PIB que el estimado en los informes de las principales instituciones (ver tabla 1). Adicionalmente, el propio informe de envejecimiento calcula que las cotizaciones aumentarán 1,2 puntos su participación en el PIB en promedio en el periodo 2022-2050, por lo que el ajuste medio se cifraría en 0,9 puntos de PIB anuales.

Sin embargo, los cálculos de estas instituciones sólo tienen en cuenta los efectos de las medidas de ingreso sobre las cotizaciones sociales y ninguno incluye en el análisis otro tipo de ingresos, como la transferencia para dar cumplimiento a la recomendación primera del Pacto de Toledo, o los intereses del fondo de reserva, cuyas cuantías también están afectadas, al menos teóricamente, por *“...las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones...”*. Si se incluyen estas medidas, especialmente la transferencia, la regla de seguimiento del déficit se cumpliría.

Efecto de las medidas de ingreso adoptadas a partir de 2020

Cotizaciones sociales

La tabla 2 recoge la cuantía de las cotizaciones sociales sin cese de actividad del sistema de seguridad social y su participación en el PIB.

Tabla 2: Seguimiento de las cotizaciones sociales sin cese de actividad (sistema de seguridad social)

	2019	2020	2021	2022	2023	Variación 2023/2022
Cotizaciones sociales	123.960	119.729	131.434	139.845	154.248	10,3%
Régimen de autónomos	11.128	9.114	10.733	11.130	11.633	4,5%
Régimen general	96.034	91.863	99.325	109.198	118.940	8,9%
MEI					2.724	
Cotizaciones / PIB	10%	10,7%	10,8%	10,4%	10,6%	+0,2 p.p.

Fuente: Presupuesto liquidado de la Seguridad Social 2019 a 2022, Presupuesto liquidado provisional de la Seguridad Social 2023 (www.seg-social.es) y elaboración propia.

Las cotizaciones sociales han subido un 10,3% en 2023 respecto a 2022. De ellas, el MEI ha recaudado 2.724 millones de euros. Sin el MEI el aumento hubiera sido del 8,3%.

Por su parte, la recaudación en el Régimen de Autónomos ha sido de 11.633 millones de euros. Es un 4,5% superior a la del año anterior, pero este crecimiento es inferior al del total de cotizaciones (sin el MEI), un 8,3%, y al del Régimen General, un 8,9%. El nuevo sistema de cotización por tramos de los autónomos está aumentando las bases de cotización de una parte de ellos y disminuyendo las de otra parte, siendo el efecto global de un aumento de la base de cotización media, pero inferior a la del Régimen General. Además, el número de afiliados al Régimen de Autónomos prácticamente se ha estancado en 2023 (aumento del 0,5% respecto a 2022), mientras que el número de afiliados al Régimen General ha aumentado un 3,1%.

En definitiva, las cotizaciones sociales del sistema de Seguridad Social sin cese de actividad han aumentado (10,3%) por encima del aumento del PIB nominal (8,6%), por lo que en 2023 la ratio cotizaciones sociales / PIB ha aumentado 0,2 p.p., incremento que puede ser atribuido, principalmente, al MEI y no al nuevo sistema de cotización de autónomos que, en todo caso, habría tenido una aportación negativa. Con todo, es difícil diferenciar los efectos de cada medida de reforma de los propios del ciclo económico. Esta dificultad aumentará a partir de 2024 ya que no se están publicando los ingresos de cotizaciones que se deben al paulatino destope de la base máxima de cotización y está por ver si en 2025 se va a publicar por separado la recaudación de la cotización de solidaridad, lo cual sería deseable.

Transferencias corrientes del Estado

La otra gran fuente de financiación y que también ha sido objeto de cambios con la reforma es el capítulo de transferencias corrientes del Estado. Efectivamente, la Ley 11/2020 de Presupuestos Generales del Estado para 2021 estableció la forma de financiación de la acción protectora de la Seguridad Social mediante transferencias del Estado, siguiendo las recomendaciones del Pacto de Toledo aprobadas pocas semanas antes. Como consecuencia, a partir de 2021 existe en el presupuesto una transferencia del Estado para financiar parte de los gastos de la Seguridad Social, bajo la denominación "Transferencia para dar cumplimiento a la recomendación primera del Pacto de Toledo 2020". El objetivo es que el importe de esta transferencia sea igual al de un conjunto de gastos que se consideran de naturaleza no contributiva. En los trabajos previos del Pacto de Toledo, a estos gastos se les llamó "gastos impropios", aunque esta terminología desapareció en la redacción de la Ley 11/2020 y de la Ley 21/2021.

Esta transferencia sustituye a otra que existía desde 2019 con el nombre "Transferencia del Estado para apoyar su equilibrio presupuestario", que era de un importe bastante inferior. Posteriormente, la Ley 21/2021 amplía el detalle del tipo de gastos que se deben financiar con esta transferencia, aumentando su importe sensiblemente respecto a 2021, como se puede observar en la tabla 3.

Tabla 3: **Transferencia del Estado para dar cumplimiento a la recomendación primera del Pacto de Toledo 2020 (con efecto a partir de 2021) o para apoyar su equilibrio presupuestario (utilizada hasta 2020)**

	2019	2020	2021	2022	2023
Importe (millones de €)	1.933,91	1.333,91	13.929	18.396	19.888
% PIB	0,2	0,1	1,1	1,4	1,4

Fuente: Presupuesto liquidado definitivo de la Seguridad Social 2019-2022, Presupuesto liquidado provisional 2023 (www.seg-social.es) y elaboración propia.

El importe de esta transferencia sí que debería formar parte, al menos en teoría, de las medidas de ingreso adoptadas a partir de 2020 que deben ser objeto de seguimiento, aunque los estudios preliminares publicados se han centrado en el capítulo de cotizaciones sociales. Si se interpreta que toda la transferencia para dar cumplimiento a la recomendación primera del Pacto de Toledo es una medida adoptada a partir de 2020 para fortalecer los ingresos, el dato del 1,4% del PIB de 2022 y 2023 (menos el 0,1% de 2020) ya contaría para calcular el impacto medio en el periodo 2022-2050 de las medidas de ingreso. La AReF tendrá que decidir sobre este aspecto, que podría ser fundamental para que se cumpla o no la regla de seguimiento del déficit.

Intereses del fondo de reserva

Otra fuente de ingresos, como consecuencia de las medidas de reforma, son los ingresos patrimoniales afectos al fondo de reserva. Efectivamente, la recaudación por el MEI debe ingresarse en el fondo de reserva y, como consecuencia, se generarán unos ingresos que no hubieran existido sin el MEI. El importe de partida previo a la reforma es prácticamente nulo (ver tabla 4), pero crecerá a medida que se nutre el fondo de reserva. En este punto conviene indicar la falta de simetría, ya que no se tiene en cuenta los intereses que está generando la deuda del sistema de pensiones.

Tabla 4: **Intereses del fondo de reserva**

	2019	2020	2021	2022	2023
Importe (millones de €)	66,08	24,78	0	2,65	44,6
% PIB	0,005	0,002	0,0	0,0	0,003

Fuente: Presupuesto liquidado definitivo de la Seguridad Social 2019-2022, Presupuesto liquidado provisional 2023 (www.seg-social.es) y elaboración propia.

Los derechos reconocidos por ingresos patrimoniales afectos al fondo de reserva a finales de 2023 son de 44,6 millones de euros, una cantidad mucho mayor de lo presupuestado, aunque insignificante en el conjunto de ingresos.

Conclusiones

El efecto de las medidas de ingreso adoptadas desde 2020 es complejo de calcular por las incertidumbres que existen en cuanto a la metodología de su aplicación. Por una parte, tenemos dudas de si se incluirá la transferencia corriente del Estado para dar cumplimiento a la recomendación primera del Pacto de Toledo 2020. En teoría, sí que es una

medida de ingreso adoptada desde 2020, pero los principales estudios que han estimado los efectos de la reforma, incluido el del gobierno, no la han tenido en cuenta. Por otra parte, separar el impacto de las medidas provenientes de la reforma de las generadas por el resto de circunstancias es prácticamente imposible. Entre estas circunstancias está el propio ciclo económico y los efectos sobre la demanda de trabajo del aumento del coste laboral inherente a un aumento de la presión fiscal vía cotizaciones.

La regla de seguimiento del déficit incluye cálculos promedio del periodo 2022-2050 por lo que es pronto para deducir nada. El MEI en 2023 ha subido 0,6 puntos el tipo de cotización, la mitad de los 1,2 puntos previstos a partir de 2028. Así pues, el efecto de 0,2 puntos de PIB de recaudación adicional en 2023 está en línea con lo previsto por los principales estudios en el horizonte de 2050 (entre 0,4 y 0,5 puntos de PIB, ver tabla 1). El efecto del nuevo sistema de cotización de autónomos, en cambio, ha tenido un impacto incluso negativo en 2023, dado que la recaudación de este régimen ha aumentado menos que el PIB nominal, pero es discutible atribuir este efecto exclusivamente al cambio en el sistema de cotización. El destope de la base máxima y la cotización de solidaridad no han entrado en vigor en 2023.

Así pues, en 2023, la parte de ingresos que se puede atribuir a las medidas de reforma se estima en 0,2 puntos de PIB en cotizaciones sociales. Si se incluye la transferencia del Estado, este efecto habría que aumentarlo en 1,3 puntos adicionales (1,4% en 2023 menos 0,1% en 2020), mientras que los intereses del fondo de reserva son irrelevantes por el momento. La metodología que utilice la AIReF para estimar el efecto de las medidas de ingreso será crucial para verificar si se cumple o no la regla de déficit en los próximos años.

Bibliografía

AIReF (2023a). Documento técnico sobre el impacto de las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023. Documento técnico 2/23. Marzo.

AIReF (2023b). Opinión sobre la sostenibilidad de las administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía. Opinión 1/23. Marzo.

BOE (2011): Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. BOE de 2 de agosto de 2011.

BOE (2021). 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.

BOE (2022a). Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre.

BOE (2022b). Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad.

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.

BOE (2024). Real Decreto 371/2023, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen jurídico del complemento económico establecido en el artículo 210.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

Comisión europea (2024). The 2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070). Institutional Paper 279. doi:10.2765/022983.

De la Fuente, A. (2023). Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: iii) impacto total y la cláusula de salvaguarda del MEI. FEDEA, Estudios sobre la Economía Española 2023/13. Abril. https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2023/eee2023-13.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

Gavilán, A. (2023). El sistema público de pensiones y los principales retos del envejecimiento poblacional. Banco de España. XI Fórum previsión colectiva de BBVA. Mayo. www.bde.es/f/webbe/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/economia/Arc/IIPP-2023-05-25-gavilan.pdf

Instituto de Actuarios Españoles (2023). Reflexiones sobre la Reforma del sistema de pensiones introducida por el Real Decreto-ley 2/2023. Marzo. <https://www.actuarios.org/wp-content/uploads/2021/07/IAE-Breve-reflexion-sobre-la-reforma-del-sistema-de-pensiones-28mar23.pdf>

Instituto de Estudios Económicos (2023). La subida de las cotizaciones sociales. Análisis y consecuencias en la economía española. Opinión del IEE. Mayo. <https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/OPINION-del-IEE-Mayo-2023.-La-subida-de-las-cotizaciones-sociales.pdf>

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2023). Memoria abreviada del análisis de impacto normativo del Real Decreto-ley 2/2023. Marzo.

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2023). Actualización del Programa de Estabilidad 2021-2024. www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa-de-Estabilidad-2022-2025.pdf

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Presupuestos de la Seguridad Social. www.seg-social.es

Instituto **santalucía**

institutosantalucia.com



santalucía
■ ■ ■ ■ ■ SEGUROS ■ ■ ■ ■ ■