

# EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES Y LOS PRINCIPALES RETOS DEL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL

**ÁNGEL GAVILÁN**

Director General de Economía y Estadística

XI FÓRUM PREVISIÓN COLECTIVA

BBVA

Madrid

25 de mayo de 2023



## ÍNDICE

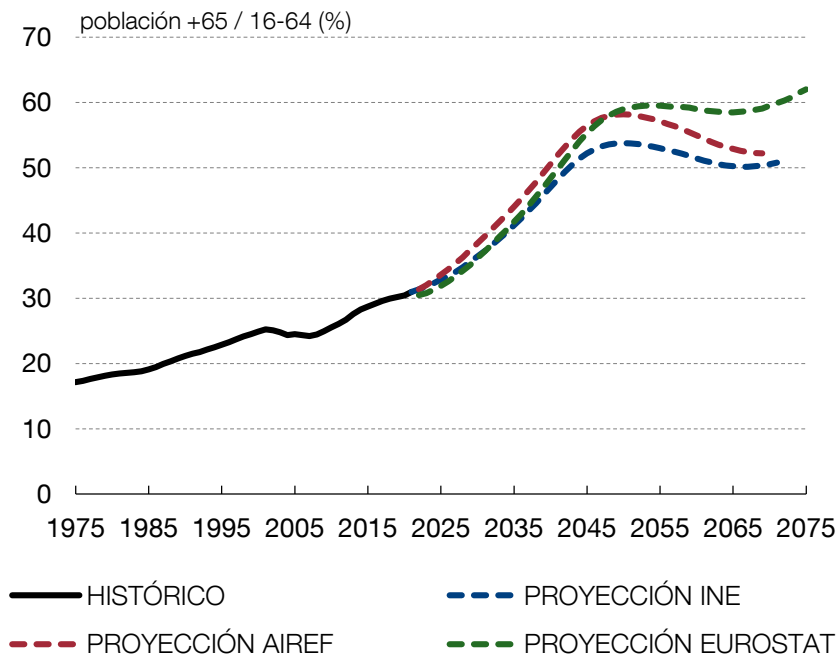
1. El contexto demográfico
2. Las últimas reformas del sistema de pensiones
3. Otros retos asociados al envejecimiento poblacional

# ÍNDICE

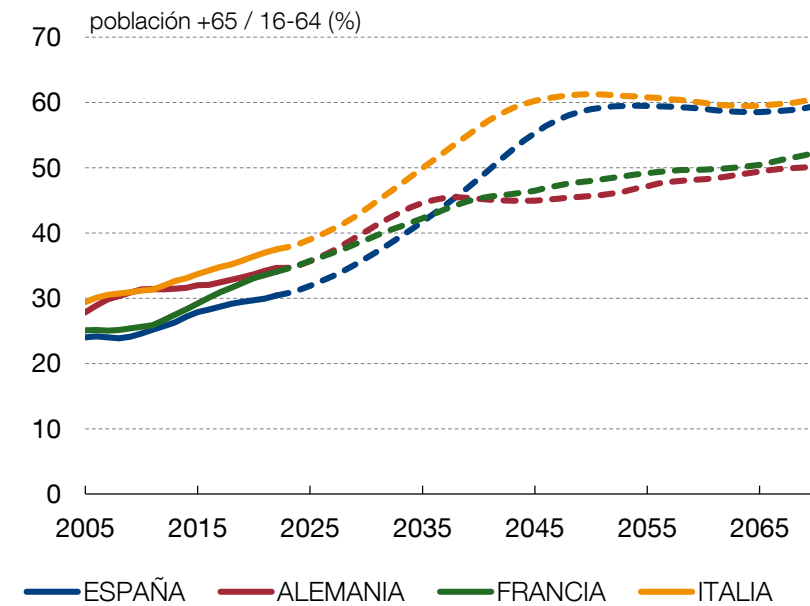
- 1. El contexto demográfico**
2. Las últimas reformas del sistema de pensiones
3. Otros retos asociados al envejecimiento poblacional

# EL PROCESO DE ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL SE ACELERARÁ EN ESPAÑA EN LAS PRÓXIMAS DÉCADAS Y SERÁ MÁS INTENSO QUE EN EL CONJUNTO DE LA UE Y DE LA UEM

## EVOLUCIÓN Y PROYECCIÓN DE LA TASA DE DEPENDENCIA



## TASA DE DEPENDENCIA EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES DEL ÁREA DEL EURO



Fuentes: INE, AIREF y Eurostat. Último dato observado: 2021

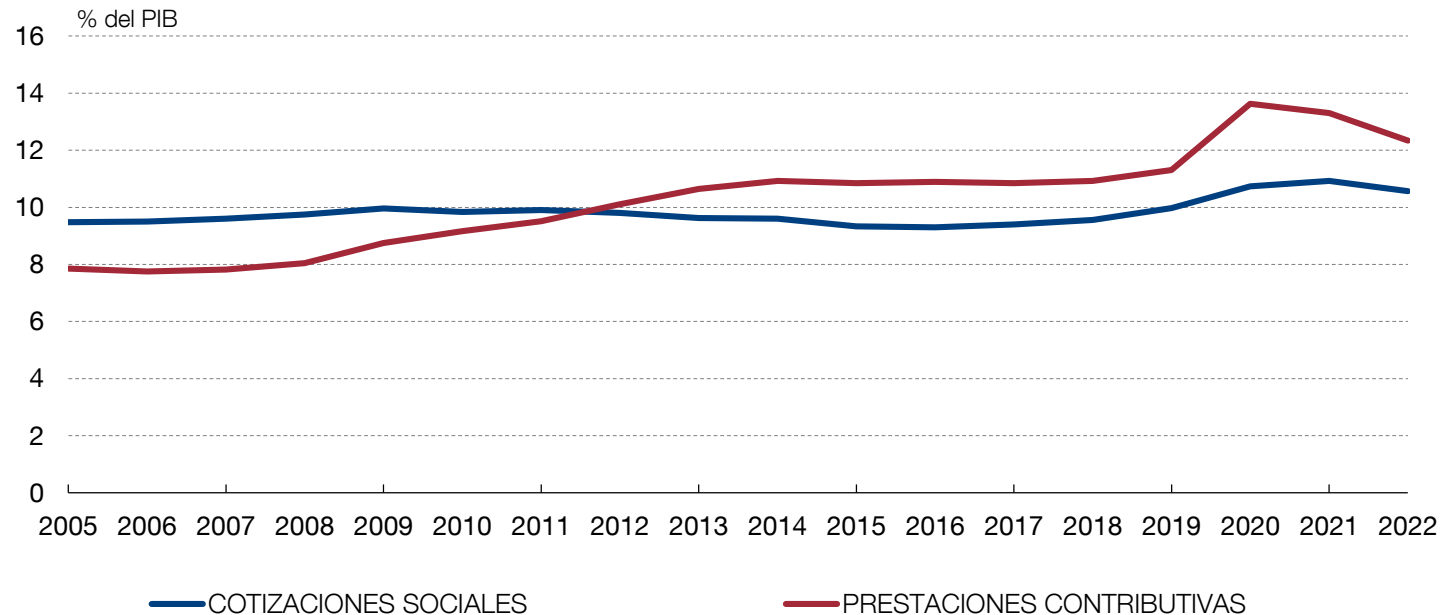
# ÍNDICE

1. El contexto demográfico
- 2. Las últimas reformas del sistema de pensiones**
3. Otros retos asociados al envejecimiento poblacional

# EL CAMBIO DEMOGRÁFICO EXPLICA BUENA PARTE DEL TENSIONAMIENTO DE LAS CUENTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

- Desde 2012, el gasto en pensiones, descontada la inflación, se ha elevado un 26%, debido, casi a partes iguales, al mayor número de pensiones y al crecimiento de la pensión media real
- Como resultado, en 2022, el gasto en pensiones alcanzó el 13,1% del PIB (1,6 pp más que en 2012), mientras que la diferencia entre prestaciones contributivas e ingresos por cotizaciones sociales alcanzó el 1,8% del PIB

COTIZACIONES SOCIALES Y PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL



Fuentes: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y Banco de España. Último dato observado: 2022

Ley 11/2020

- Se incrementan de las **transferencias del Estado a la Seguridad Social** para financiar los llamados “gastos impropios”

Ley 21/2021

- Se establece la **revalorización automática de las pensiones con el IPC** y se deroga el **factor de sostenibilidad**
- Se aprueban nuevos **incentivos a postergar la edad de jubilación** y se aumentan las transferencias del Estado a la Seguridad Social
- Se introduce un **incremento temporal y finalista de las cotizaciones sociales** en el contexto de un nuevo mecanismo, llamado «de equidad intergeneracional»

RDL 13/2022

- Se aprueba un **nuevo sistema de cotización para el Régimen de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos**, al objeto de ligar las cotizaciones de dicho colectivo a los ingresos de su actividad

## RDL 2/2023

- Se establece un **crecimiento de la base máxima de cotización** por encima del aumento de los precios y de la pensión máxima, y se constituye un **recargo sobre los salarios por encima de la base máxima**
- Se incrementa la cuantía del **tipo de cotización ligado al mecanismo de equidad intergeneracional** y se extiende su vigencia hasta el año 2050
- Se incrementan de las **pensiones mínimas**, se modifica el **período de cálculo de la base reguladora**, y se introducen cambios para reducir la **brecha de género de las pensiones**
- Se instauro un **mecanismo de ajuste automático**, que prevé la adopción de nuevas medidas o, en su defecto, un incremento adicional de las cotizaciones sociales si el gasto en pensiones se desvía de una senda de referencia
  - Este mecanismo entrará en acción, a partir de marzo de 2025, en el caso de que el gasto en pensiones supere el 13,3% del PIB en el promedio 2022-2050, una vez descontado el incremento de los ingresos resultado de los cambios normativos aprobados desde 2020



# LOS CAMBIOS NORMATIVOS ADOPTADOS DESDE 2021 HABRÍAN GENERADO MAYORES OBLIGACIONES DE GASTO A L/P, QUE NO HAN SIDO PLENAMENTE COMPENSADAS POR EL LADO DE LOS INGRESOS

- El análisis conjunto de los principales cambios normativos introducidos en nuestro sistema de pensiones desde 2021 –si bien está sujeto a una **elevada incertidumbre**– apunta a que, previsiblemente, será necesario adoptar **nuevas medidas a partir de 2025 para reforzar su sostenibilidad financiera**
- Desde la óptica del mecanismo automático de ajuste, los **cálculos más recientes de la AIReF** relativos a las medidas de ingresos sitúan el crecimiento de los recursos de la Seguridad Social en el 1% del PIB en promedio entre 2022 y 2050
- Por su parte, el gasto en pensiones en el escenario base de la Autoridad Fiscal alcanzaría el 15,1% del PIB de media durante el mismo período. En estas circunstancias, el mecanismo automático de ajuste entraría en acción al objeto de corregir una desviación de 0,8 pp del PIB
- Sin embargo, de acuerdo la **APE 2023-2026**, el mecanismo automático no se activaría en 2025 puesto que el gasto público en pensiones sería del 14,0% del PIB en promedio en el período 2022-2050

## CUANTIFICACIÓN DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS ADOPTADAS EN LA REFORMA DE LAS PENSIONES


Descripción de la medida	Porcentaje del PIB en 2050			
	AIReF	MISSyM	Fedea	BdE
<b>A. MEDIDAS POR EL LADO DE LOS INGRESOS</b>				
Nuevo sistema de cotización de los trabajadores autónomos	0,5	0,4	0,8	0,5
Mecanismo de equidad intergeneracional	0,4	0,5	0,4	0,5
Aumento de la base máxima de cotización	0,4	0,5	0,4	0,3
Recargo sobre los salarios por encima de la base máxima	0,1	0,1	0,1	0,1
Mecanismo de ajuste automático	-	-	-	-
<b>B. MEDIDAS POR EL LADO DE LOS GASTOS</b>				
Revalorización de las pensiones con el IPC	2,7	2,7 <sup>(a)</sup>	2,7 <sup>(a)</sup>	2,7 <sup>(a)</sup>
Derogación del factor de sostenibilidad	0,8	0,8 <sup>(a)</sup>	0,8 <sup>(a)</sup>	0,8 <sup>(a)</sup>
Incentivos a postergar la edad de jubilación más allá de la edad legal	-0,8	-1,5	-0,1	-
Nuevo esquema de penalización a las jubilaciones anticipadas	0,0	0,0	0,0	0,0
Incremento de las pensiones de los autónomos	-	-	0,7	-
Aumento de la pensión máxima	-0,4	0,1	0,1	0,0
Modificación del período de cómputo de la base reguladora	0,0	0,2	0,2	-
Aumento de las pensiones mínimas	0,0	0,1	0,3 <sup>(b)</sup>	0,2
Medidas para la reducción de la brecha de género	-	-	-	-

Fuentes: AIReF (2023), Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2023), de la Fuente (2023a y 2023b) y Banco de España.


(a) Informe de Envejecimiento 2021

(b) Incluye el aumento del complemento para la reducción de la brecha de género.

- **Reducción en los gastos como consecuencia de los incentivos a postergar la edad de jubilación**

 La **evidencia empírica** disponible sobre el efecto de los incentivos a demorar la jubilación es limitada y depende del contexto idiosincrásico de cada país, por lo que es difícilmente extrapolable a la economía española en la coyuntura actual [\[GRÁFICOS\]](#)

- **Impacto que las medidas de ingresos adoptadas en 2023 podrían tener sobre el empleo, los salarios y la competitividad de la economía española**

 Un **ejercicio de simulación con el Modelo Trimestral de Banco de España (MTBE)** sugiere que un incremento de un punto porcentual en el tipo efectivo medio de las cotizaciones sociales podría generar, al cabo de cuatro años, una caída en el número de ocupados cercana al 0,25%

**Resulta imprescindible una evaluación rigurosa, continua y transparente de la magnitud de los efectos de los cambios normativos implementados en el sistema de pensiones en los últimos años, incluyendo sus consecuencias sobre la equidad intergeneracional**

- Colectivos más afectados por el aumento de la base máxima de cotización

- Evolución prevista del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

- Evolución del tipo efectivo de las cotizaciones sociales

- Impacto ex ante de las medidas de ingresos adoptadas en 2023

## ÍNDICE

1. El contexto demográfico
2. Las últimas reformas del sistema de pensiones
- 3. Otros retos asociados al envejecimiento poblacional**

# LOS RETOS DEL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL VAN MAS ALLÁ DEL SISTEMA DE PENSIONES. POR EJEMPLO, ...

- ... **Gastos en sanidad y cuidados de larga duración:** Una presión adicional sobre las cuentas públicas

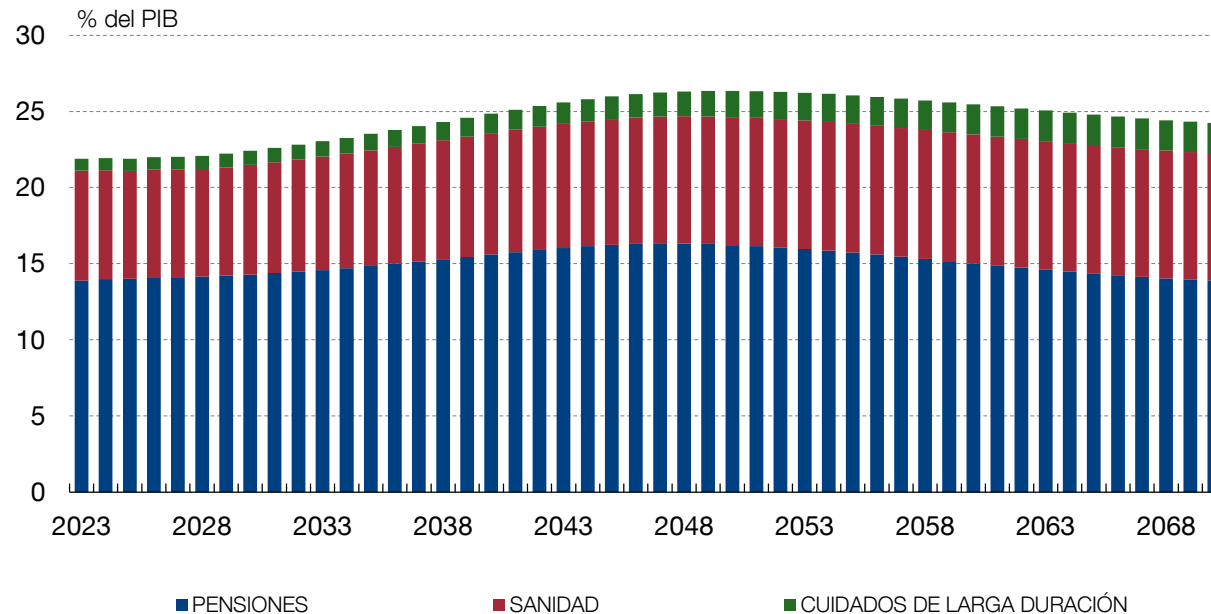
- ... **Planes de pensiones de empleo e individuales:** En conjunto, reducción considerable de las aportaciones en los últimos años

- ... **Capacidad de crecimiento potencial:** Se verá reducida por el cambio demográfico si no cambian los patrones actuales en el mercado laboral

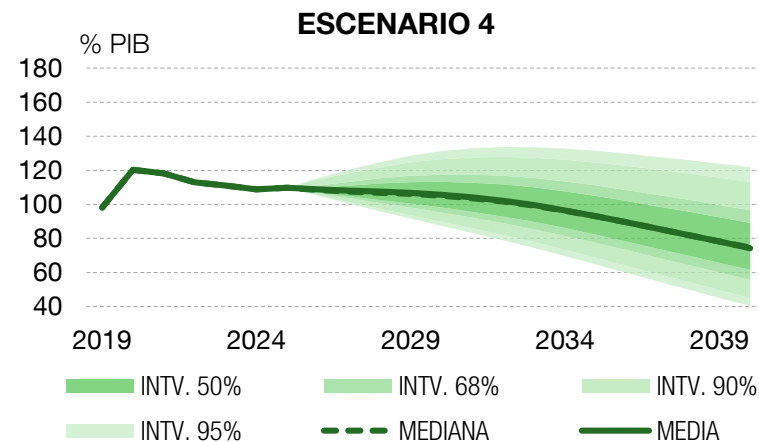
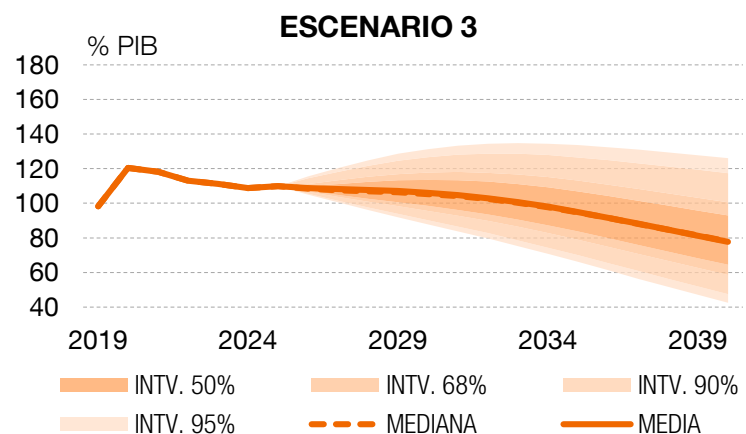
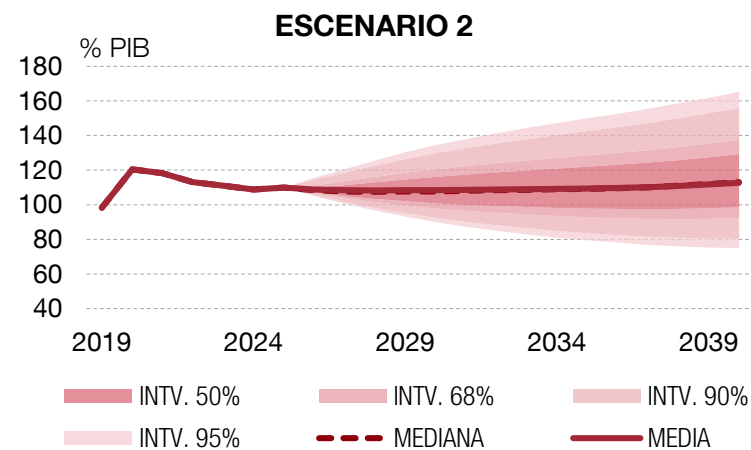
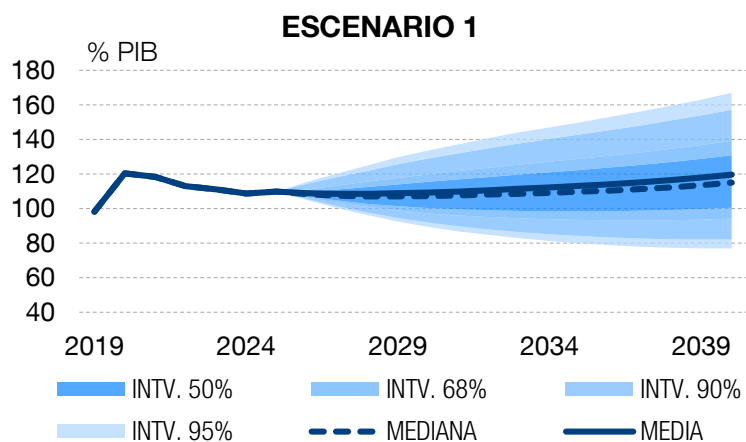
# LOS EFECTOS DEL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL IMPLICARÁN TAMBIÉN UN CRECIMIENTO NOTABLE DE LOS GASTOS EN SANIDAD Y EN CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN

- Más allá del gasto en pensiones, las últimas proyecciones de la AIReF apuntan a que el gasto en sanidad y en cuidados de larga duración también mostrará una tendencia creciente en las próximas décadas, aumentando en 2,3 pp y en 1 pp, respectivamente, entre 2019 y 2050

PROYECCIÓN DEL GASTO EN PENSIONES, SANIDAD Y CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN



# A FUTURO, LA DEUDA PÚBLICA SEGUIRÁ EN NIVELES MUY CERCANOS O INCLUSO SUPERIORES A LOS ACTUALES SALVO QUE SE IMPLEMENTE UN PLAN DE SANEAMIENTO PRESUPUESTARIO AMBICIOSO



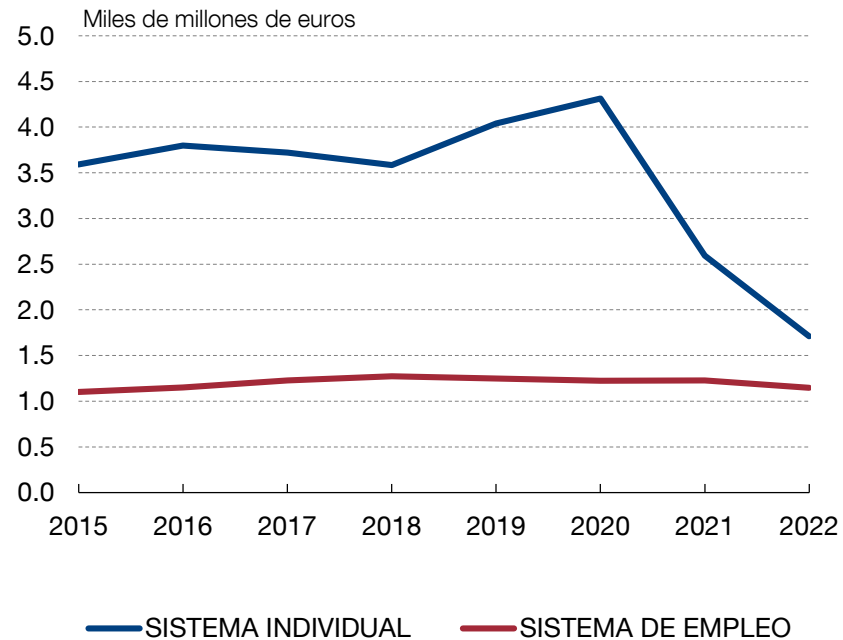
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal y Banco de España.

Todos los escenarios incluyen un deterioro del saldo estructural primario hasta 2040 debido a los costes de envejecimiento (pensiones, sanidad y cuidados de largo plazo). El escenario 1 se refiere a una política fiscal que realiza un esfuerzo consistente con las nuevas medidas contenidas en la reforma del sistema de pensiones de 2023, pero sin contemplar la activación del mecanismo automático de aumento de ingresos por cotizaciones sociales destinado a corregir las desviaciones en el gasto en pensiones. El escenario 2 parte del anterior pero sí contempla la activación de dicho mecanismo automático. Alternativamente, el escenario 3 asume una política fiscal que realiza un ajuste adicional del saldo estructural primario de 0,5 pp del PIB potencial cada año hasta llegar a equilibrar el saldo estructural total. El escenario 4 modifica el escenario 3 con un crecimiento del PIB potencial a largo plazo del 1,9% (en vez del 1,4% asumido en el resto de los escenarios).

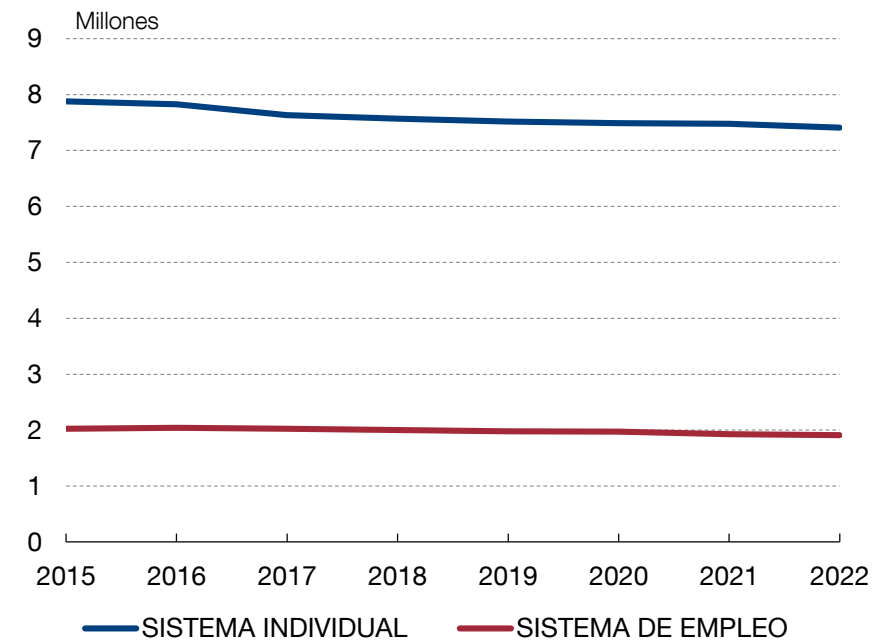
# EN PARALELO A LA REFORMA DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES, SE HAN INCREMENTADO LOS INCENTIVOS A LOS PLANES DE EMPLEO EN DETRIMENTO DE LOS PLANES INDIVIDUALES

- Entre 2020 y 2022, las aportaciones a los **planes individuales** habrían caído en un 60,4%, mientras que las aportaciones al **sistema de empleo** habrían descendido un 6,4%. De este modo, el conjunto de aportaciones a sistemas de pensiones privados habría caído en un 48,5% durante este período
- De cara al futuro, resulta imprescindible evaluar en qué medida estos desarrollos presentan una naturaleza transitoria o permanente, y analizar si pudiera ser necesario ajustar la regulación de los distintos planes de pensiones. Todo ello para tratar de preservar el papel tan relevante que el **ahorro privado** ha de desempeñar, como complemento de las prestaciones ofrecidas por el sistema público de reparto, para hacer frente a los retos de futuro que plantea el envejecimiento poblacional

### APORTACIONES A PLANES DE PENSIONES PRIVADOS



### PARTÍCIPES DE LOS FONDOS DE PENSIONES



Fuente: Inverco. Último dato observado: 2022.

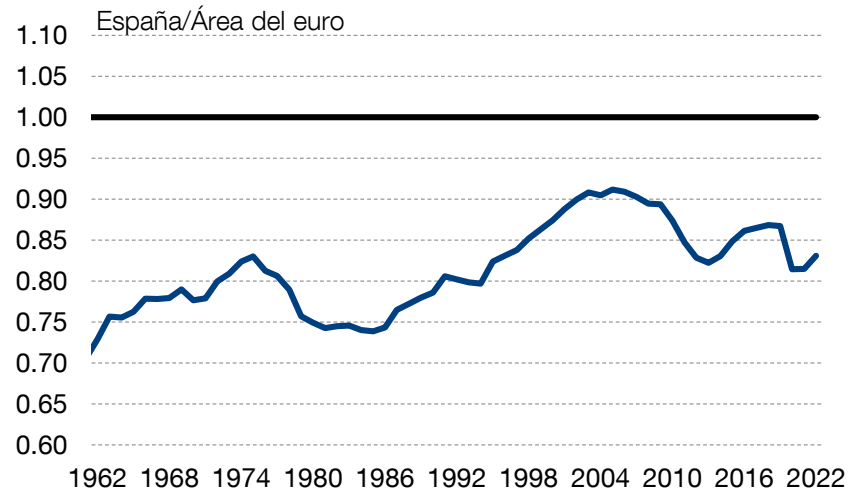


# EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS, EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA NO HA SIDO SUFICIENTE PARA LOGRAR LA CONVERGENCIA CON EL NIVEL DE RENTA PER CÁPITA DEL ÁREA DEL EURO

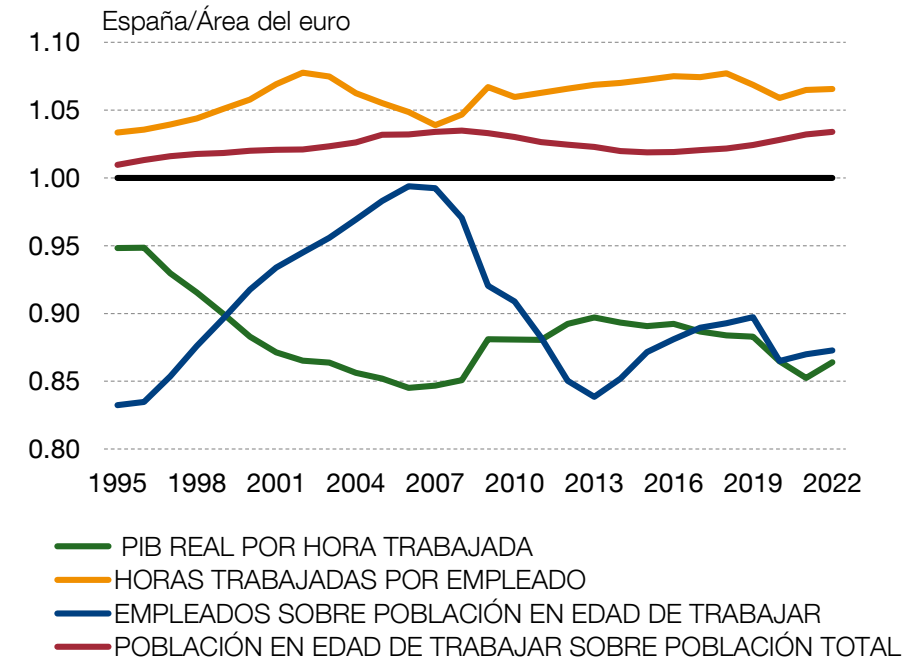
- Esta falta de convergencia ha venido determinada, fundamentalmente, por la persistencia en el tiempo de dos deficiencias bien conocidas de la economía española: una **baja productividad** y una **tasa de empleo reducida**

$$\frac{\text{PIB}}{P_{\text{tot}}} = \frac{\text{PIB}}{\text{Horas}} \frac{\text{Horas}}{L} \frac{L}{P_{16-64}} \frac{P_{16-64}}{P_{\text{tot}}}$$

PIB PER CÁPITA (a)



COMPONENTES DEL PIB PER CÁPITA



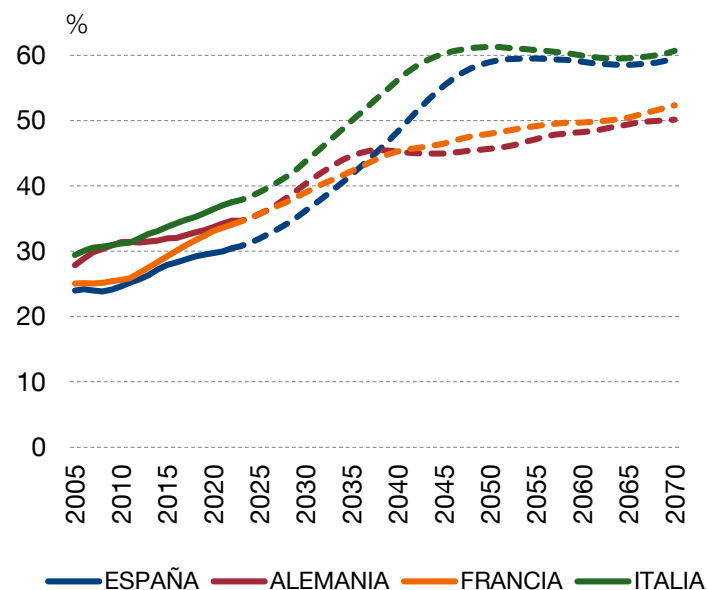
Fuente: Eurostat.

(a) PIB per cápita de España con respecto al del conjunto de los 19 países que componen el área del Euro en términos reales y poder de paridad de compra.

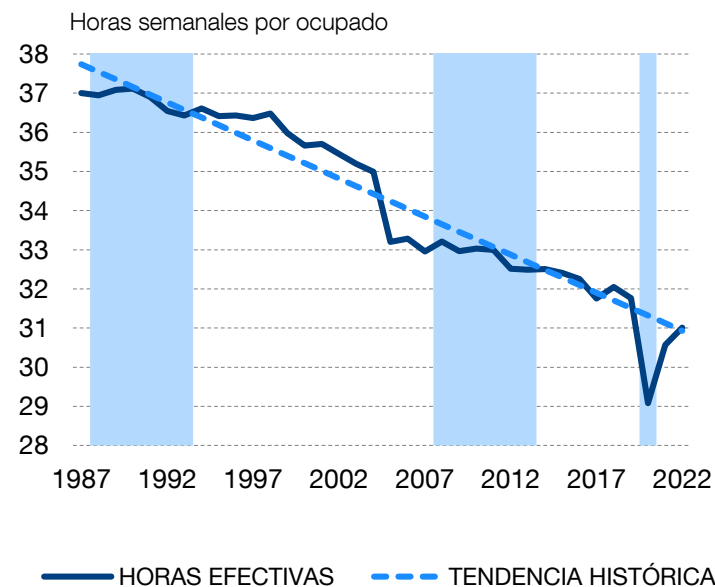
# EL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL PREVISTO EN LAS PRÓXIMAS DÉCADAS INCIDIRÁ NEGATIVAMENTE SOBRE LA TASA DE EMPLEO Y LAS HORAS TRABAJADAS POR EMPLEADO

- Todo lo demás constante, los cambios demográficos previstos en el futuro podrían reducir la **tasa de empleo** en España en 1,2 pp entre 2022 y 2030. Asimismo, la **jornada semanal media** podría reducirse en casi tres horas en 2033
- Por otra parte, la **salud** es un determinante crítico de la decisión de jubilación y de la oferta laboral. Es preciso entender las causas y el grado de persistencia del deterioro que ha producido en los últimos trimestres en la salud general de la población española (Hurtado e Izquierdo, 2023)

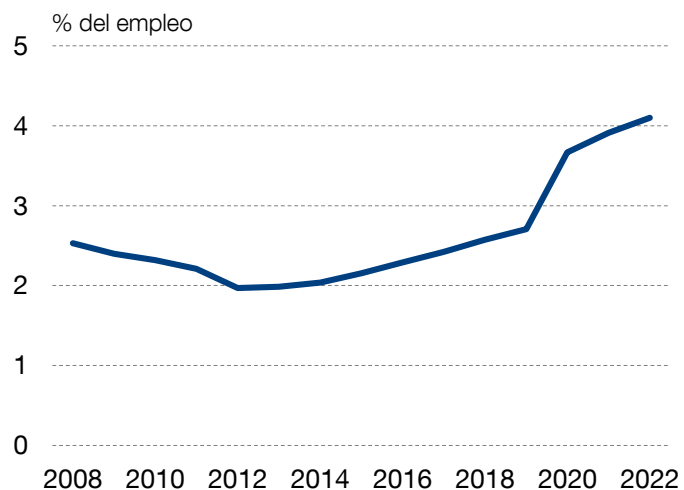
### TASA DE DEPENDENCIA EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES DEL ÁREA DEL EURO (a)



### JORNADA SEMANAL MEDIA AL AÑO POR OCUPADO



### PÉRDIDA DE DÍAS DE TRABAJO POR ENFERMEDAD, ACCIDENTE O INCAPACIDAD



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Eurostat y Banco de España.  
(a) Proyecciones de EUROPOP-2023.

# ABORDAR LOS CONSIDERABLES RETOS ASOCIADOS AL ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL REQUERIRÁ UNA ACTUACIÓN DECIDIDA EN MÚLTIPLES DIMENSIONES. A MODO DE EJEMPLO, EXIGIRÁ ...

- ... realizar un seguimiento continuo de la capacidad de las nuevas **políticas migratorias** para aliviar los desajustes que se produzcan en el mercado laboral

- ... analizar las razones de la baja **tasa de natalidad** en España y reforzar el apoyo a las familias y a las mujeres jóvenes con hijos

- ... favorecer la **empleabilidad de los trabajadores a medida que envejecen**, mediante la formación y el impulso de condiciones laborales flexibles

- ... desarrollar fórmulas que permitan **extraer liquidez de los activos ilíquidos**, a partir de un diagnóstico que permita comprender las causas de su limitado éxito en nuestro país

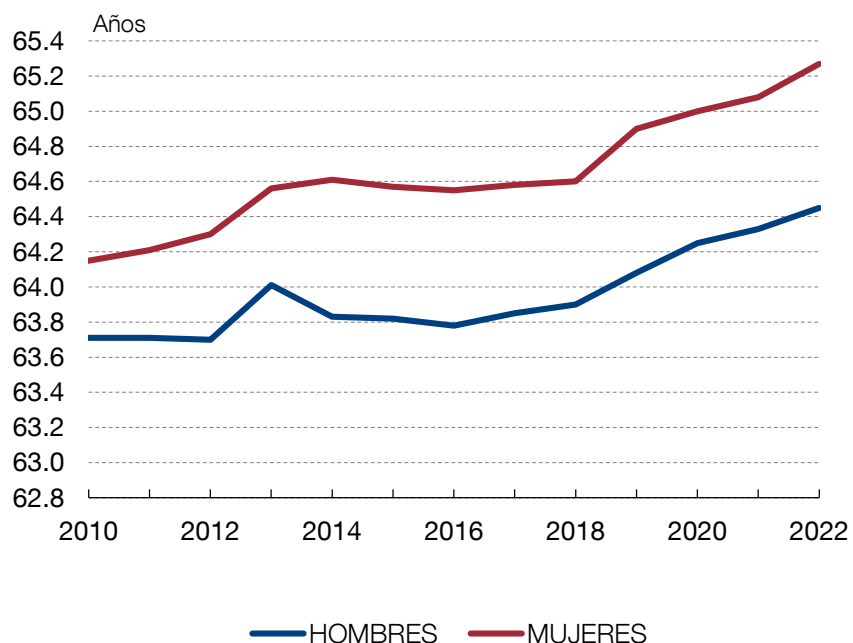
GRACIAS POR SU ATENCIÓN



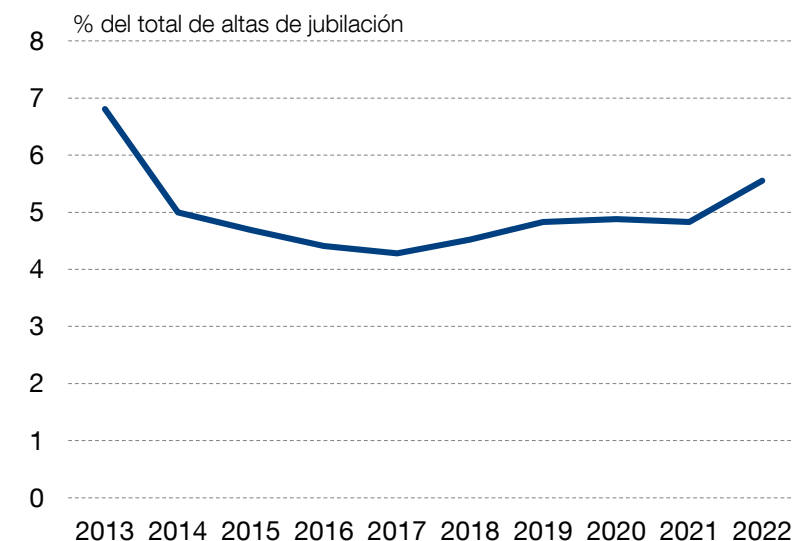
# EL EFECTO SOBRE EL GASTO EN PENSIONES ASOCIADO A LOS INCENTIVOS A POSPONER LA JUBILACIÓN ESTÁ SUJETO A UNA ELEVADA INCERTIDUMBRE

- El supuesto de la AIReF es que un 30% de las altas de jubilación prorroga su salida del mercado de trabajo tres años o hasta que cumplan 68 años
- El supuesto del MISSyM situaría dicho porcentaje en el 50-55% aproximadamente
- Fedea asume un retraso de un año en la edad de jubilación en todos los trabajadores

EVOLUCIÓN DE LA EDAD DE LAS ALTAS DE JUBILACIÓN(a)



EVOLUCIÓN DE LAS ALTAS DE JUBILACIÓN DEMORADA(a)



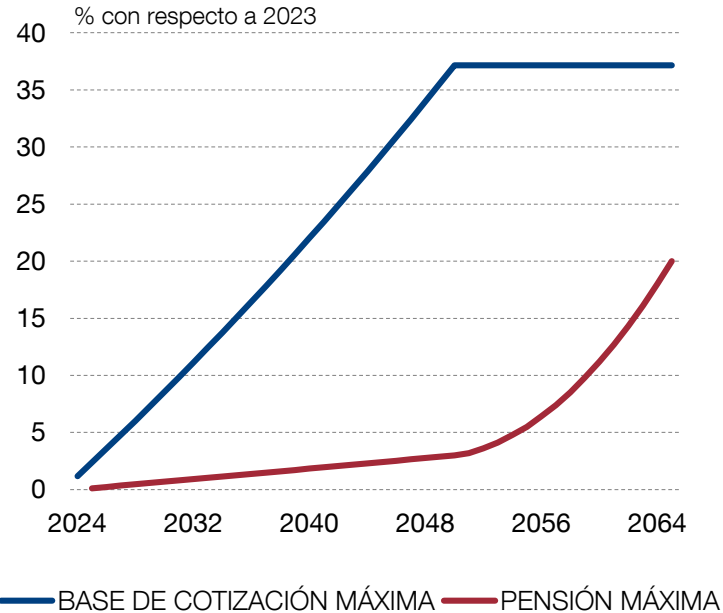
Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Último dato observado: 2022.  
(a) Hasta julio de 2022.



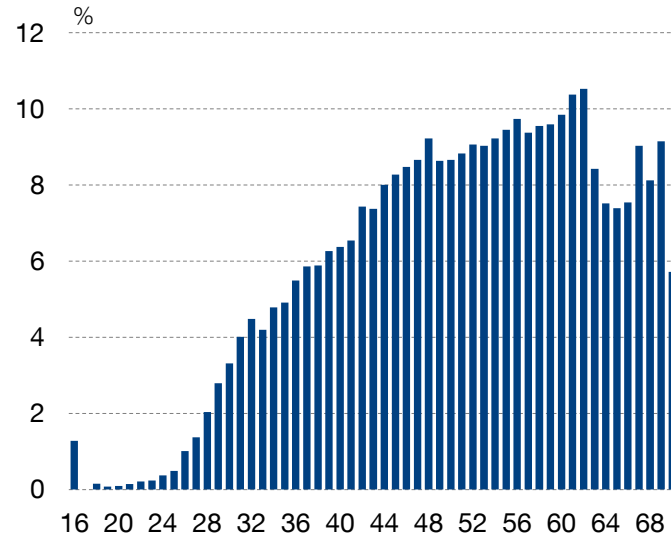
# LA BASE DE COTIZACIÓN MÁXIMA CRECERÁ 1,2 PP POR ENCIMA DE LA INFLACIÓN ENTRE 2024 Y 2050

- A partir de 2025, se establece, asimismo, una cotización adicional sobre las remuneraciones por encima de la base máxima
- Los hombres, los trabajadores de mediana edad y los empleados de empresas grandes son los colectivos cuya base de cotización está más frecuentemente limitada por el máximo establecido (Anghel, Puente y Ramos, 2023)

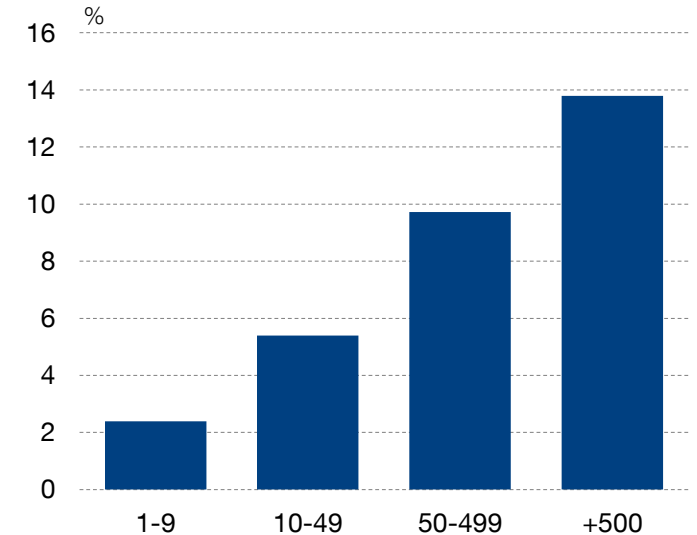
### PROYECCIÓN DEL CRECIMIENTO REAL DE LA PENSIÓN Y LA BASE MÁXIMAS



### TRABAJADORES COTIZANTES POR LA BASE MÁXIMA, POR EDAD



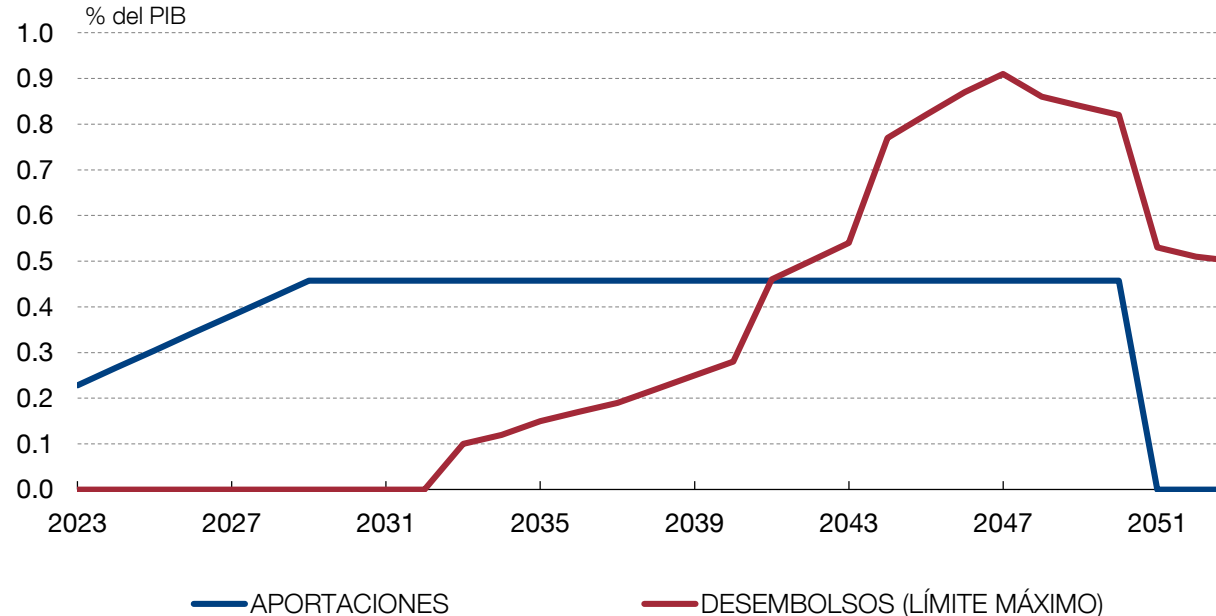
### TRABAJADORES COTIZANTES POR LA BASE MÁXIMA, POR TAMAÑO DE EMPRESA



# EL NUEVO MECANISMO DE EQUIDAD INTERGENERACIONAL REFORZARÁ LA DOTACIÓN DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2023-2050

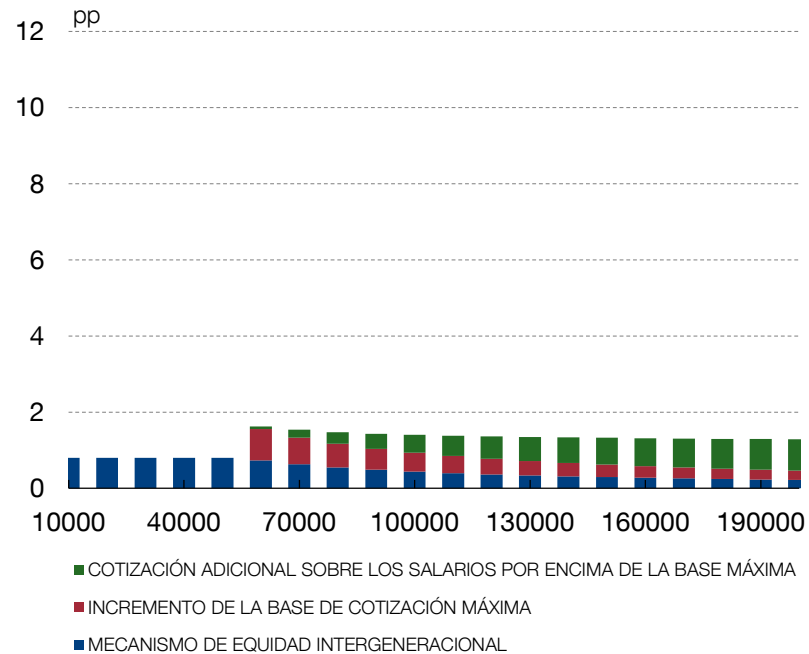
- El tipo de cotización se ha fijado en un 0,6% en 2023 y ascenderá 0,1 pp al año hasta alcanzar el 1,2% en 2029, manteniéndose en ese nivel hasta el año 2050
- Las estimaciones del Banco de España sugieren que esta medida podría incrementar la recaudación en cerca de un 0,5% del PIB al año a partir de 2029

PROYECCIÓN DE LAS APORTACIONES Y DESEMBOLSOS DEL FONDO DE RESERVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

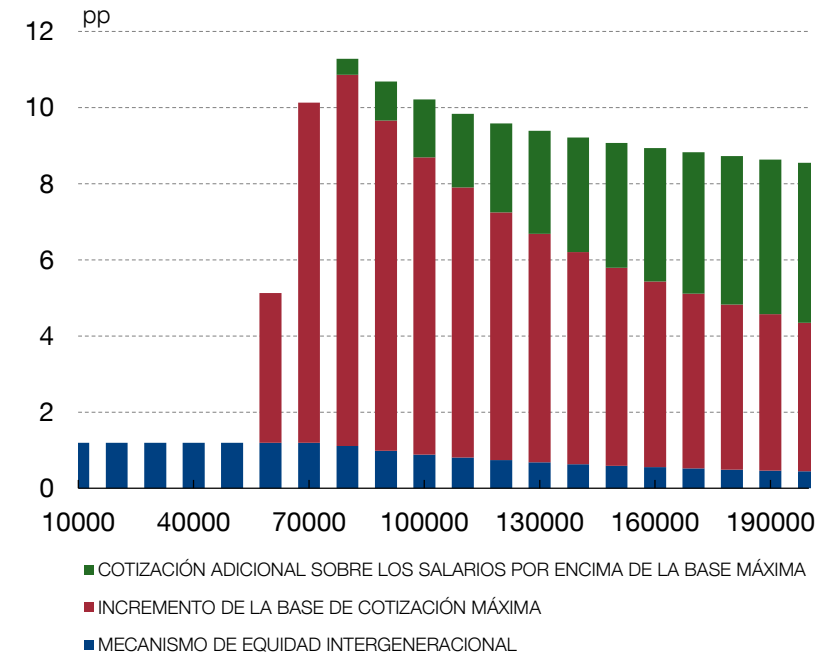


# LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN 2023 ELEVARÁN EL TIPO EFECTIVO DE LAS COTIZACIONES SOCIALES ENTRE 0,8 Y 1,6 PP EN 2025 Y ENTRE 1,2 Y 11,3 PP EN 2050

**INCREMENTO DE LOS TIPOS EFECTIVOS POR NIVEL SALARIAL:  
2025**



**INCREMENTO DE LOS TIPOS EFECTIVOS POR NIVEL SALARIAL:  
2050**



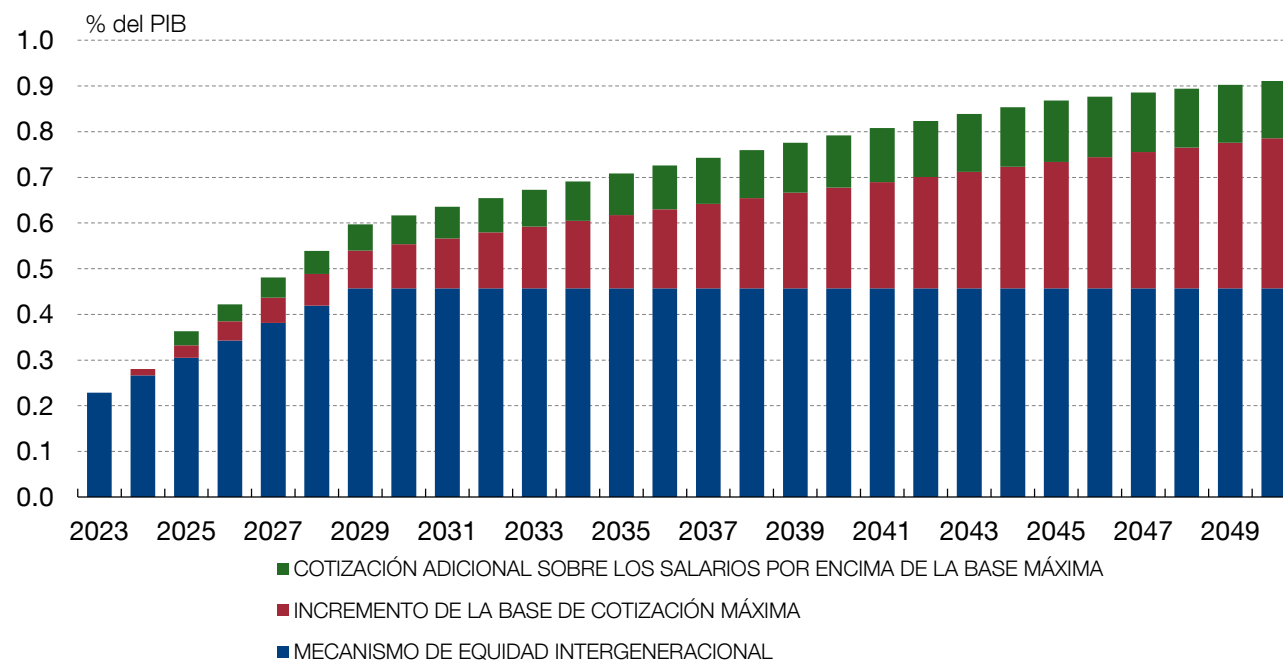
Fuente: Banco de España.





# EL IMPACTO EX ANTE DEL AUMENTO DE LAS COTIZACIONES SOCIALES APROBADO EN 2023 ASCENDERÍA AL 0,6 % Y AL 0,9 % DEL PIB EN 2030 Y 2050, RESPECTIVAMENTE

## CUANTIFICACIÓN DEL INCREMENTO RECAUDATORIO DE LAS MEDIDAS DE INGRESOS APROBADAS EN 2023



Fuente: Anghel, Puente y Ramos (2023).

