

La subida de las cotizaciones sociales

Análisis y consecuencias en la economía española

OPINIÓN DEL IEE

Mayo 2023



La subida de las cotizaciones sociales

Análisis y consecuencias en la economía española

ÁNGEL DE LA FUENTE MORENO

Director Ejecutivo | Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)
Científico titular | Instituto de Análisis Económico (IAE-CSIC)

JOSÉ EMILIO BOSCA MARES

Catedrático de Análisis Económico | Universidad Valencia | FEDEA

RAFAEL DOMÉNECH VILARIÑO

Catedrático de Análisis Económico | Universidad de Valencia
Responsable de Análisis Económico | BBVA Research

JAVIER FERRI CARRERES

Departamento de Análisis Económico | Universidad de Valencia | FEDEA

JOSÉ ENRIQUE DEVESA CARPIO

Profesor Titular de Economía Financiera y Actuarial | Universidad de Valencia |
Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE)

ROBERT MENEU GAYA

Profesor Titular de Matemáticas para la Economía y la Empresa | Universidad de Valencia

JOSÉ ANTONIO HERCE SAN MIGUEL

Socio director | Longevity & Retirement Income Solutions (LoRIS)



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

El presente Informe ha sido elaborado por el Instituto de Estudios Económicos (IEE), reflejando su opinión institucional, con la colaboración, como autores principales, de los investigadores asociados Bernardo Soto Siles, Adrián Fernández Martín, María del Carmen Vizcaya León, Paloma Blanco Ramos y Aurora Mateos Capel.

El Instituto de Estudios Económicos no se identifica necesariamente con el contenido de los documentos aquí publicados. Las opiniones, juicios y valoraciones expresadas son propias de los autores.

© 2023 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
C/ Príncipe de Vergara, 74, 6.ª planta • 28006 Madrid
Tel.: 917 820 580
iee@ieemadrid.com
www.ieemadrid.es

© 2023 ÁNGEL DE LA FUENTE MORENO, JOSÉ EMILIO BOSCA MARES, RAFAEL DOMÉNECH VILARIÑO, JAVIER FERRI CARRERES, JOSÉ ENRIQUE DEVESA CARPIO, ROBERT MENEU GAYA y JOSÉ ANTONIO HERCE SAN MIGUEL

Maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.
gallego@dg-gallego.com

Mayo 2023

Documento digital PDF

Se autoriza la difusión por terceros de esta publicación, de forma total o parcial, siempre y cuando quede reflejado inequívocamente que la autoría de la misma es del Instituto de Estudios Económicos. En este caso, rogamos que nos envíen una copia de la referencia al IEE.

Índice

OPINIÓN DEL IEE

CLAVES PARA LA REFORMA DE LAS PENSIONES	8
1. Una introducción a la situación actual de nuestro sistema de pensiones.....	8
1.1. La realidad del previsible aumento en las cohortes de pensionistas.....	9
1.2. La productividad, las tasas de reposición y los mecanismos de indicación como elementos del sistema español de pensiones	10
2. Las reformas como garantías de sostenibilidad futura de los sistemas.....	10
2.1. Los sistemas de pensiones de otros países han intentado adaptarse en el tiempo para hacer frente a la incidencia de la demografía.....	10
2.2. Los cambios del sistema aprobados en 2011 y 2013: el índice de revalorización y el factor de sostenibilidad	11
2.3. Las reformas de las pensiones deben conciliar un triple objetivo: la sostenibilidad financiera, la equidad intergeneracional y el crecimiento económico y del empleo	12
3. Un análisis crítico de la reforma del 2023.....	12
3.1. El déficit del sistema como punto de partida.....	12
3.2. La derogación del marco institucional de 2011 y 2013.....	13
3.3. La reforma del 2023.....	13
3.4. El nuevo marco abre una elevada contingencia de futuras subidas en las cotizaciones sociales.....	14
3.5. Los efectos negativos de la reforma sobre el crecimiento, el empleo y la competitividad.....	17
3.6. Los problemas de equidad intergeneracional.....	21
3.7. La necesidad de consistencia entre las reglas de sostenibilidad de las pensiones y el nuevo marco fiscal europeo.....	22
4. Hay que fortalecer, y no penalizar, el empleo y el crecimiento como garantías de sostenibilidad del sistema	23



5. Algunas reflexiones finales.....	24
5.1. Reforma desalineada con Europa.....	24
5.2. Deteriora la contributividad del sistema y la equidad intergeneracional.....	25
5.3. Reforma insuficiente que aumenta los desequilibrios del sistema.....	25
5.4. Perjudica la actividad, la competitividad y el empleo.....	26
5.5. Sostenibilidad de las pensiones y nuevo marco fiscal europeo.....	26
5.6. Es necesario fortalecer la actividad y el empleo para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones.....	27
Referencias bibliográficas.....	28

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

COMENTARIOS SOBRE LA INEFICIENCIA E INEFICACIA DEL AUMENTO DE COTIZACIONES SOCIALES PARA EQUILIBRAR EL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES Y POSIBLES ALTERNATIVAS.....

1. Desequilibrio financiero del sistema y la insuficiencia de la reforma de las cotizaciones sociales para corregirlo.....	29
2. Situación actual de las cotizaciones sociales en España en comparación con los países de la UE y de la OCDE, e impacto de la reforma.....	32
3. La brecha fiscal en España en comparación con los países de nuestro entorno.....	38
4. Soluciones, para la sostenibilidad del sistema, alternativas a la subida de las cotizaciones.....	40
3. Conclusiones.....	43

LOS EFECTOS PRESUPUESTARIOS DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES: UN BALANCE PROVISIONAL.....

ÁNGEL DE LA FUENTE MORENO | Director Ejecutivo / Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) | Científico titular / Instituto de Análisis Económico (IAE-CSIC)

Introducción.....	45
1. Efectos del <i>destope</i> y la cuota de solidaridad sobre los ingresos por cotizaciones sociales.....	46
2. Efectos del endurecimiento del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) y de los cambios en el cálculo de la pensión.....	50
3. El efecto neto de la reforma: un balance provisional.....	51
4. Una reflexión final: ¿cómo complementar la financiación de la Seguridad Social?.....	53
Referencias bibliográficas.....	54



EFFECTOS SOBRE EL EMPLEO Y EL PIB DEL AUMENTO DE LAS COTIZACIONES SOCIALES..... 57

JOSÉ EMILIO BOSCA MARES | Catedrático de Análisis Económico / Universidad Valencia / FEDEA

RAFAEL DOMÉNECH VILARIÑO | Catedrático de Análisis Económico / Universidad de Valencia | Responsable de Análisis Económico | BBVA Research

JAVIER FERRI CARRERES | Departamento de Análisis Económico / Universidad de Valencia / FEDEA

Introducción 57

1. Evidencia en la UE de las diferencias en cotizaciones sociales y empleo 59

2. Efectos económicos del incremento de las cotizaciones sociales 62

3. Conclusiones..... 64

Referencias bibliográficas 65

UNA VALORACIÓN FINANCIERO-ACTUARIAL DE LA REFORMA DE LAS PENSIONES 2021-2023 69

JOSÉ ENRIQUE DEVESA CARPIO | Profesor Titular de Economía Financiera y Actuarial / Universidad de Valencia / Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE)

ROBERT MENEU GAYA | Profesor Titular de Matemáticas para la Economía y la Empresa / Universidad de Valencia

Introducción 69

1. **Modificaciones anteriores a marzo de 2023..... 70**

 1.1. Revalorización de las pensiones..... 70

 1.2. Modificación del cálculo de la jubilación anticipada..... 70

 1.3. Nuevos coeficientes de la jubilación demorada..... 71

 1.4. Régimen de autónomos..... 72

2. **Modificaciones de la reforma de 2023 73**

 2.1. Cálculo de la Base Reguladora 73

 2.2. Incremento de la base máxima de cotización y de la pensión máxima..... 73

 2.3. Cotización adicional de solidaridad 74

 2.4. Otras medidas de mejora de las pensiones 75

 2.5. Mecanismo de Equidad Intergeneracional..... 75

3. **Conclusiones y reflexiones finales 77**

Referencias..... 78



LAS PENSIONES EN EL MUNDO (AVANZADO) 79

JOSÉ ANTONIO HERCE SAN MIGUEL | Socio director / Longevity & Retirement Income Solutions (LoRIS)

- 1. Los orígenes y el pecado original de los sistemas de reparto 79
- 2. La acumulación de disfunciones en la Seguridad Social 80
- 3. Una reforma que no nos copiarán el resto de los países 84

ANEXO

EFFECTOS DE LA REFORMA DE PENSIONES SOBRE LOS IMPUESTOS AL TRABAJO, EL EMPLEO Y SU HETEROGENEIDAD, SEGÚN EL INFORME «OPINIÓN SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A LARGO PLAZO: LA INCIDENCIA DE LA DEMOGRAFÍA», PUBLICADO POR LA AIREF EL 24 DE MARZO DE 2023 86



Claves para la reforma de las pensiones

El presente estudio introductorio recoge la opinión del Instituto de Estudios Económicos (IEE) sobre la reciente reforma de las pensiones instrumentada en el Real Decreto-Ley 2/2023 y se apoya en los artículos de los expertos Ángel de la Fuente Moreno, José Emilio Boscá Mares, Rafael Doménech Vilariño, Javier Ferri Carreres, José Enrique Devesa Carpio, Robert Meneu Gaya y José Antonio Herce San Miguel, que se publican en este informe del IEE, junto con un anexo que reproduce una parte de «La Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones públicas a largo plazo», elaborado por la AIREF, y que se ha presentado el pasado 24 de marzo de 2023, informe que, por ello, se recoge profusamente también en nuestro trabajo.

1. Una introducción a la situación actual de nuestro sistema de pensiones

Los sistemas nacionales de pensiones están profundamente arraigados en el tejido social del país y son fundamentales para conseguir una mejor integración social. En esta línea, España dispone de un sistema de pensiones, con un componente mayoritariamente público, de reparto y carácter contributivo, que incluye el sistema de Seguridad Social y el régimen de Clases Pasivas dirigido al personal funcionario, régimen este último que está en extinción al haber cerrado la entrada de personas en 2010, pero tiene que atender a las obligaciones contraídas hasta en torno a 2060.

Las pensiones constituyen una prestación determinante en la calidad de vida de las personas cuando finalizan su vida laboral activa, ya sea por llegar a la edad de jubilación o por sufrir una contingencia sobrevenida. En este sentido, hay que resaltar la enorme importancia que tiene la Seguridad Social y el papel tan destacado que ha jugado, y que juega, contribuyendo al progreso de la sociedad y de la democracia. Por ello es fundamental que se lleve a cabo una gestión responsable y adecuada de esta institución, y se ha de ser especialmente prudente con las medidas encaminadas a garantizar la sostenibilidad del sistema.

El gasto de este sistema público de pensiones en nuestro país ha aumentado en 9 puntos del PIB desde 1977 como resultado del crecimiento del número de pensiones y de su cuantía; de ellos, 1,3 puntos se han generado en el último quinquenio, hasta alcanzar una cifra en torno al 13,6% del PIB en 2023.



El gasto en pensiones sobre PIB en 2019, en España (12,3% del PIB), recogido en *The Ageing Group* de la Comisión Europea (2021), era muy similar a la media de los países de la zona euro (12,3% vs. 12,1%), si bien, conocido el ritmo de evolución desde ese momento, es muy posible que la actual ratio haya superado esa media.

La pensión media contributiva de la Seguridad Social, a finales de 2022, fue de 1.096,37 euros y la de jubilación ascendió a 1.261,37 euros en catorce pagas. La pensión media de entrada al sistema fue superior: 1.162,42 euros, y aún más la de jubilación: 1.426,75 euros. La nueva pensión de jubilación del Régimen General de Asalariados en 2022 fue de 1.594,01 euros, el 94,4% del salario medio, entendido este como el salario Bruto de la Encuesta de Costes Laborales deducida la cuota social del trabajador, que no debe pagar el pensionista.

1.1. La realidad del previsible aumento en las cohortes de pensionistas

La mayoría de las sociedades están sufriendo un proceso de envejecimiento y España no es una excepción, como demuestra que la esperanza de vida a los 65 años ha aumentado un 40 por ciento desde 1975 (de 15,2 a 21,2 años). Además, **nuestro país es uno de los que presentan mayores esperanzas de vida al nacer a nivel mundial, lo cual es, sin duda, un logro de la sociedad española**. En concreto, es el cuarto mejor del mundo y el segundo mejor en Europa, según recoge la Organización Mundial de la Salud.

Este proceso de envejecimiento se prevé que se va a intensificar en el futuro, como suma de la acción de dos variables: **la ampliación de la esperanza de vida y la llegada a la jubilación de la generación del *baby boom***. El efecto de estas dos variables aumentará en torno a un 50 por ciento el número de pensiones a pagar (de 10 a 15 millones) con una tasa media anual de crecimiento del 1,5% en el periodo 2025-2048.

Este crecimiento medio anual del número de pensionistas del 1,5% es, incluso, superior al crecimiento potencial de la economía del 2027 al 2070, que será del 1,3% anual estimado (AIReF, 2023), con lo que **es previsible un aumento del gasto en pensiones con relación al PIB en los próximos años, como luego veremos**. En este sentido, cabe recordar que, según el Banco de España, a finales de 2022 la deuda de la Seguridad Social ya superaba los 106.000 millones de euros.

El intenso envejecimiento de la población empeorará, significativamente, la tasa de dependencia, la relación entre el número de pensiones y el número de personas en edad de trabajar, casi duplicándola (de 30% al 52%-56% según diversas fuentes). Es decir, se reducirá desde las, aproximadamente, 3 personas con capacidad de cotizar por pensionista, existentes en este momento, a algo menos de 2 en 2050, de manera que se aumenta, significativamente, el esfuerzo que deberá realizar cada cotizante para pagar las obligaciones en pensiones, donde cada potencial cotizante se deberá hacer cargo de 0,6 pensiones (frente a 0,3 en 2019).



1.2. La productividad, las tasas de reposición y los mecanismos de indiciación como elementos del sistema español de pensiones

El debate sobre **qué se considera como pensión suficiente** no es un tema menor; no obstante, conviene apuntar algunas ideas para enmarcarlo. **Las pensiones españolas se generan a partir de los salarios existentes en los anteriores veinticinco años, de manera que están relacionadas con un nivel de productividad inferior al de los países más avanzados de la Unión Europea.**

Los salarios que financian las pensiones a largo plazo están vinculados a la productividad, con lo que, de alguna manera, pensiones, salarios y productividad son dimensiones interdependientes entre sí a medio y largo plazo y, por lo tanto, cualquier cambio en el sistema debe tenerlo en consideración.

De cualquier modo, **las pensiones en España tienen la más alta tasa de reposición de los países de la zona euro (77% vs. 46,9% del promedio de la zona euro), es decir, mantienen un ratio entre la pensión inicial y la última remuneración del trabajador superior en un 66% a esa media¹.**

Además, **cuando se analiza la tasa de beneficio que compara la pensión media con el salario medio en España, las pensiones españolas ocupan la tercera posición entre los países de la zona euro (60% en España vs. 42,4% en la zona euro)** después de Grecia e Italia, superando en un 41,7% la citada media.

En el presente año se ha asistido al **fuerte impacto que tienen los fenómenos inflacionarios sobre un sistema de pensiones cuando se liga la actualización anual de las prestaciones con el IPC**, sin incorporar algún tipo de salvaguarda ante sucesos extraordinarios como el actual. La fórmula aplicada ha exigido una cantidad muy importante de recursos para mantener el poder adquisitivo de las prestaciones, que aumenta exponencialmente con el tiempo: **los casi 15.000 millones de euros iniciales superarán los 100.000 millones durante la vida de los pensionistas.**

2. Las reformas como garantías de sostenibilidad futura de los sistemas

2.1. Los sistemas de pensiones de otros países han intentado adaptarse en el tiempo para hacer frente a la incidencia de la demografía

Las pensiones de la Seguridad Social en 2023 se van a financiar, fundamentalmente, con la cotización por contingencias comunes y accidentes de trabajo (9,2% del PIB²), una transferencia del Estado dirigida al pago de los complementos por mínimos (0,5% del PIB), una transferencia del Estado dirigida a gastos impropios (1,4% del PIB), un pequeño capítulo de otros ingresos (0,1% del PIB) y un préstamo del Estado a la Seguridad Social (0,7% del PIB). **Las cotizaciones**

¹ COMISIÓN EUROPEA, *The Ageing Report 2021*.

² Se ha deducido la parte dirigida al resto de las prestaciones contributivas que se financian con cuotas: incapacidad temporal, cuidado de niños y riesgo por embarazo, otras prestaciones menores, sanidad provocada por accidentes de trabajo y administración, considerando que esa parte del componente contributivo está en equilibrio financiero.



sociales, por tanto, explican el 77,3% de los ingresos dirigidos al componente contributivo de la Seguridad Social.

El componente contributivo del sistema está acompañado de otro de carácter no contributivo también público, y por un sistema complementario de capitalización que cumple, en la actualidad, un papel bastante residual. Sin embargo, tal y como señala J. A. Herce, en otros países desarrollados, donde la era del *baby-boom* tuvo lugar antes que en España, se han llevado a cabo reformas de sus sistemas de pensiones con suficiente antelación, que están permitiendo afrontar el aumento del gasto que supone la llegada de aquellas cohortes a la edad de jubilación.

La mayor parte de las reformas de nuestro entorno comparado se han basado en la utilización de diferentes fórmulas, desde fondos de capitalización, destinados a cubrir ese incremento de gasto extraordinario, a sistemas de cuentas nocionales, pasando por mecanismos automáticos de ajuste para las pensiones de la Seguridad Social (pilar I) o incentivando el desarrollo de las Pensiones de Empleo (pilar II), siendo muy pocos los casos en los que la sostenibilidad del sistema a futuro se hace descansar, principalmente, en el incremento presente y futuro de las cotizaciones, como se plantea ahora para España.

2.2. Los cambios del sistema aprobados en 2011 y 2013: el índice de revalorización y el factor de sostenibilidad

Para hacer frente a la sostenibilidad del sistema, la sociedad española aprobó la **reforma paramétrica de 2011** y la posterior **reforma aprobada en 2013**. Esta reforma incluía un parámetro adicional en el cálculo de la pensión inicial relacionado con la esperanza de vida (Factor de Sostenibilidad) y un mecanismo de actualización anual de la pensión (Índice de Revalorización de las Pensiones, IRP), que, de forma automática, obligaba a igualar los ingresos y los gastos del sistema en un periodo de 11 años.

El Índice de Revalorización de las Pensiones recogía una subida suelo del 0,25%, pero permitía alcanzar cualquier porcentaje de actualización anual de las pensiones inyectando los ingresos necesarios. De hecho, la subida anual de las pensiones, en 2018 y 2019, fue del 1,7% y del 1,6% respectivamente.

El Factor de Sostenibilidad, en realidad de longevidad, era un nuevo parámetro aplicado al calcular la pensión inicial sobre la base de la evolución de la esperanza de vida, buscando el equilibrio actuarial en la cuantía agregada recibida por el pensionista durante el tiempo de duración de la prestación.

Los dos mecanismos permitían alcanzar el equilibrio en las cuentas del sistema, ofreciendo la posibilidad de decidir el patrón de distribución de las ventajas y los esfuerzos entre toda la población, no solo del colectivo de pensionistas. Estos mecanismos automáticos de ajuste



estaban en línea con los que vienen adoptando prácticamente todos los países de la OCDE durante las últimas décadas, tal como se señala en el artículo de J. A. Herce, en este mismo informe.

2.3. Las reformas de las pensiones deben conciliar un triple objetivo: la sostenibilidad financiera, la equidad intergeneracional y el crecimiento económico y del empleo

Los sistemas de pensiones deben asegurar el objetivo de ser suficientes para afrontar las necesidades diarias. No obstante, los sistemas de pensiones deben tener como objetivo, también, el garantizar un grado adecuado de equidad personal y entre generaciones, y ser sostenibles financieramente.

Un sistema de pensiones que trate de forma distinta a personas con las mismas características o genere una elevada carga a las generaciones futuras, además de injusto en la distribución de esfuerzos, corre el riesgo de perder la legitimidad social.

A la vez, y no es una cuestión menor, un sistema de pensiones debe favorecer el crecimiento de la economía, dado que cuanto mayor sea la renta creada por un país, más y mejor se podrá repartir entre la población con el mismo esfuerzo.

3. Un análisis crítico de la reforma del 2023

3.1. El déficit del sistema como punto de partida

El sistema de Seguridad Social va a cerrar 2022 con un déficit estimado del 0,54% del PIB, después de que se le haya inyectado un 1,4% de PIB de ingresos extraordinarios. La perspectiva, para 2023, es de un cierto empeoramiento de su situación financiera (García Díaz, 2022)³.

Las pensiones de la Seguridad Social pueden finalizar el 2023 con un déficit de 0,7 puntos del PIB, que aumentaría hasta 0,9 puntos del PIB si se excluyen los ingresos obtenidos por la nueva cotización asociada al Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), que, de forma lógica, no deberían ser tomados como ingresos corrientes en este ejercicio al dirigirse a un Fondo de Reserva a gastar a partir de 2032.

Además, el gasto previsto en pensiones del Régimen de Clases Pasivas, en 2023, asciende a los 1,5 puntos del PIB, de tal forma que, considerando unos ingresos propios del 0,5% del PIB⁴, obtendría un saldo negativo del 0,9% del PIB.

³ FEDEA (2022), «Nota sobre el Presupuesto del Sistema de Seguridad Social 2023», *Apuntes 2022/26*.

⁴ Los ingresos por cotizaciones sociales de la Administración General del Estado, en 2021, fueron equivalentes al 0,8% del PIB bajo el criterio de Contabilidad Nacional, de las que el 0,51% se denominan cotizaciones sociales imputadas. Con estos ingresos se debería hacer frente a todas las prestaciones contributivas (pensiones, incapacidad temporal, sanidad y cuidado de niños), y como supuesto se ha dirigido a pensiones el 0,5% del PIB.



De esta forma, el déficit del sistema público de pensiones, en 2023, podría ascender a 1,8 puntos del PIB, después de haber inyectado ingresos por valor de 1,4 puntos de PIB mediante una transferencia del Estado dirigida a los denominados gastos impropios, en donde se agrupan conceptos muy diversos. De cumplirse este resultado, 1,8% del PIB de déficit, las pensiones públicas explicarían algo más de la mitad del déficit estructural del conjunto de las Administraciones públicas, y prácticamente el noventa por ciento si se tienen en cuenta los mencionados gastos impropios.

3.2. La derogación del marco institucional de 2011 y 2013

La reforma de 2013 ha sido derogada en su totalidad, siendo sustituida por un proceso de dos etapas, ley 22/2021 y Real Decreto-ley 2/2023. La AIReF (2020) valoró la derogación de la reforma de 2013 en 3,2 puntos del PIB en 2050, como suma del mayor gasto derivado de actualizar las pensiones con la tasa media anual del IPC (2,3 puntos del PIB) y de no disponer del efecto modulador en el crecimiento del gasto del Factor de Sostenibilidad en un escenario de muy posible aumento de la esperanza de vida (0,8 puntos del PIB).

Otros autores (de la Fuente *et al.*, 2020⁵) elevan el mayor gasto público en pensiones a un rango, en 2050, de entre 3,8 y 4,7 puntos del PIB, dependiendo de las hipótesis de evolución de la emigración. Por su parte, el incremento del gasto sería del 3,5% del PIB según las estimaciones del Ministerio de Economía recogidas en el *Ageing Report* de la Comisión Europea de 2021.

3.3. La reforma del 2023

La nueva reforma podía elegir entre introducir alguna medida de desaceleración del crecimiento del gasto, aumentar los ingresos o una mezcla de ambas. La opción elegida, rompiendo el comportamiento mostrado desde la firma del Pacto de Toledo, que ha buscado avanzar en la equidad actuarial a través de reformas paramétricas (ampliación del periodo de cálculo, aumento del número de años para percibir el cien por cien de la base reguladora y diferimiento de la edad de jubilación), ha sido la segunda, esto es, el aumento de los ingresos, eliminando cualquier mecanismo de control de la evolución del gasto.

Entre las medidas aprobadas no hay ninguna que pueda desacelerar el crecimiento del gasto en pensiones, dado que los nuevos coeficientes de jubilación pueden, en el mejor de los casos, ser neutros en términos financieros (Devesa *et al.*, 2022)^{6,7}, algo en lo que también coincide Á. de la Fuente en el artículo incluido en este mismo informe. Por el contrario, el gasto

⁵ DE LA FUENTE, A., GARCÍA, M. A. y SÁNCHEZ, A. (2020), «¿Hacia una contrarreforma de pensiones? Notas para el Pacto de Toledo», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 232 (1), pp. 115-143.

⁶ DEVESA, E., DEVESA, M., DOMÍNGUEZ, I., ENCINAS, B. y MENEU, R. (2022), «Efectos de diversas medidas relacionadas con la edad de jubilación», Grupo de investigación en pensiones y protección social. Junio. <http://www.uv.es/pensiones/>

⁷ El Gobierno lo valoró en 1,5 puntos en la presentación del nuevo acuerdo en la Comisión de Seguimiento del Pacto de Toledo (15 de marzo de 2023).



aumentará con las nuevas decisiones incluidas en el acuerdo: igualación de las pensiones mínimas al 60 por ciento de la renta mediana (en 2027), relleno de lagunas de cotización, mejora de la brecha de género y la posibilidad de utilizar un periodo de cálculo más favorable (27 años mejores de los últimos 29) sobre la opción ordinaria (últimos 25 años). El aumento de los gastos debido a la reforma se situará en el 0,25% del PIB según las estimaciones de J. E. Devesa y R. Meneu, recogidas en el artículo incluido en este informe.

Las decisiones en materia de ingresos incorporan varias subidas. A la transferencia del Estado para gastos impropios ya iniciada en 2021, que alcanza 1,4 puntos del PIB en 2023, se añaden los efectos derivados de la actual reforma de pensiones. Según la AIREF (2023), estos efectos se cuantificarían de la siguiente forma:

- Un incremento progresivo del tipo de cotización desde el 0,6% al 1,2% en 2029 para mantenerse en ese porcentaje hasta 2050 (lo que supondría, aproximadamente, el 0,4% del PIB).
- Una elevación progresiva de la base máxima de cotización hasta alcanzar el 37% adicional a la inflación (que también se cuantificaría alrededor del 0,4% del PIB).
- Una cuota de solidaridad que llegaría a un máximo del 7% en 2045 comenzando en el 1% (lo que supondría un 0,1% del PIB).
- Un nuevo sistema de cotización de los trabajadores autónomos por ingresos reales a partir de 2025 que podría tener un alcance del 0,5% del PIB.

El incremento inicial de 1,2 puntos del tipo de cotización, primer componente del Mecanismo de Equidad Intergeneracional, se dirigirá a un Fondo de Reserva que podrá comenzar a gastarse en 2033 (con un ritmo inicial de 0,1% del PIB hasta un máximo del 0,5% del PIB) si el sistema de pensiones tiene déficit. Esta instrumentación plantea la paradoja de aportar ingresos del sistema a la vez que el propio sistema tiene déficit, como es el caso de 2023, en el que la recaudación de 0,2 puntos del PIB derivada de la subida del tipo de cotización (0,6%) se destina al mencionado Fondo cuando el sistema tendrá déficit (0,7%-0,9% PIB).

3.4. El nuevo marco abre una elevada contingencia de futuras subidas en las cotizaciones sociales

La elevación de los ingresos por cotizaciones tiene muchas posibilidades de ser más intensa al aplicar el mecanismo de cierre incorporado en el MEI, que establece que cualquier desviación en el gasto promedio en el periodo 2024-2050 sobre el 15% del PIB o de la capacidad de recaudar de las nuevas medidas de ingresos inferior al 1,7% del PIB, se deberá solventar tomando medidas en un porcentaje de un quinto cada año hasta que desaparezca el exceso.

En sentido estricto, la norma (DA 2.^a del RDL) permitiría utilizar medidas sobre los ingresos y los gastos a decidir en el diálogo social, pero el hecho de continuar la redacción diciendo



que, en caso de no estar aplicadas las medidas el 1 de enero, aumentará automáticamente la cotización recogida en el MEI por el valor mencionado desequilibra el valor de las opciones. Es decir, hay un fortalecimiento de la posición de quienes defienden la opción del crecimiento del gasto frente a la de los que quieren limitar el crecimiento de las cotizaciones, que, de forma muy evidente, desincentiva a los primeros a llegar a un acuerdo.

En realidad, este nuevo mecanismo de cierre sustituye al anterior IRP, pero de una forma incompleta y esta vez centrado, exclusivamente, en los ingresos. De forma incompleta, porque establece, como parámetro de referencia, un gasto promedio en pensiones del 15% del PIB cuando, con el actual, que es el 13,6%, el sistema tiene un déficit estructural (0,7%-0,9% del PIB). Por lo tanto, como mínimo, apunta a que se mantendrá en el tiempo ese porcentaje y posiblemente aumente.

La nueva norma está totalmente apoyada en la subida de cotizaciones sociales para cubrir una buena parte del mayor gasto en pensiones. Es bastante probable incurrir en una desviación en las dos variables utilizadas en el MEI, el gasto en pensiones al alza y los ingresos a la baja. Así, las nuevas medidas de ingresos, incluyendo las dos fases de la reforma, aportarían, según la AIReF (2023), hasta un 1,3% del PIB, al imputar una mejora de los ingresos del 0,5% del PIB al nuevo sistema de cotización de los trabajadores autónomos, pero la localiza a partir de 2032 para llegar a su máximo en 2050. La estimación de la AIReF del 1,3% del PIB, para el conjunto de las medidas de ingresos, es algo superior a los 1,2 puntos del PIB que estimó Á. de la Fuente, y a los 0,95 puntos del PIB que estimaron J. E. Devesa y R. Meneu, en este último caso sin considerar los efectos de la reforma de cotización de los autónomos.

Por su parte, el gasto es muy complicado que, como mínimo, no aumente según los cálculos de los distintos autores recogidos en este informe en 3,7 puntos del PIB. No obstante, la AIReF (2023) estima, en su escenario base, un aumento del gasto en pensiones del 2,1% del PIB en 2050 con relación a la situación de 2023, situándolo, entonces, en el 16,2% del PIB para el conjunto del sistema, incluyendo clases pasivas y las pensiones no contributivas (cifra que sería del 14,8% si nos limitáramos estrictamente a las pensiones de la Seguridad Social).

De cualquier modo, la AIReF (2023, pág. 163) «pone de relieve la sensibilidad de la evolución del gasto en pensiones a otros factores entre los que pueden destacarse el crecimiento económico, los flujos migratorios, la esperanza de vida, el nivel de precios o la evolución de los salarios. Además, existe un amplio margen de incertidumbre sobre la evolución futura del impacto de las reformas y el resto de factores. Un claro ejemplo sería los efectos de los incentivos a la demora de la jubilación, que dependen, como se señala en la Opinión, de modificadores en el comportamiento de todos los agentes. En consecuencia, **resulta necesario hacer un seguimiento continuo y una actualización periódica de la evolución del gasto en pensiones, en general, y del impacto de las reformas, en particular. Además de analizar el impacto de todas ellas en términos del gasto en pensiones futuro sería conveniente analizar sus efectos desde una perspectiva más amplia que incorporase otras dimensiones como su incidencia en términos de suficiencia, contributividad y particularmente de equidad intergeneracional**». En este sentido,



a título de ejemplo de las posibles contingencias manejadas, podemos señalar la dificultad de que se vaya a producir un teórico cambio en las pautas de jubilación por el que un 30% de los jubilados demorará su jubilación 3 años de media hasta los 68 años, como incorpora la AIREF, que aumenta hasta el 55% para el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones apoyándose en una encuesta realizada en 2021.

La AIREF estima un incremento en la recaudación de entre 0,8% y 0,9% del PIB, derivado de un aumento equivalente a 2,7 puntos porcentuales en los tipos de las cotizaciones, que se correspondería con el incremento de 1,2 puntos porcentuales en los tipos por el MEI y de 1,5 puntos adicionales que provendrían del aumento de las bases máximas de cotizaciones y de la cuota de solidaridad.

Utilizando una previsión muy optimista del nuevo déficit generado por la reforma debido al desajuste entre el aumento de los ingresos y de los gastos derivados de la reforma de pensiones de tan solo 0,8 puntos del PIB, en ausencia de otras medidas, obligaría a un nuevo aumento de los tipos de cotización por contingencias comunes de algo más de 2 puntos porcentuales. Considerando una perspectiva más amplia, que incluya también el actual déficit del sistema (de unos 1,8 puntos de PIB) que aumentaría el desajuste a 2,6 puntos de PIB, sería necesario un incremento de los tipos de cotización cercano a los 8 puntos porcentuales, casi un 20 por ciento superior al actual. Es decir, que, **tras las subidas ya aprobadas, compensar los desequilibrios de la Seguridad Social requeriría el aumento adicional de los tipos de cotizaciones de entre 2 y 8 puntos porcentuales, en función de si se persigue cerrar solo el nuevo déficit que se generará o la totalidad del mismo.**

Según el Gobierno, se estima una elevación de solo 1,9 puntos del tipo de cotización en 2050, es decir, tan solo 0,7 puntos adicionales a la inicial de 1,2 puntos; de manera que la desviación prevista, aplicando el mecanismo de cierre del MEI, se calcula en solo 0,23 puntos de PIB. De hecho, **el Gobierno prevé un gasto máximo del 15% del PIB en torno a 2050**, gracias, en buena parte, a considerar como posible un gran impacto a la decisión voluntaria de las personas de jubilarse más tarde (1,5 puntos del PIB). En contraste, **el informe *The Ageing Report 2021* recogía una proyección de gasto, en 2050, del 16,5% del PIB, sin episodios inflacionistas ni nuevas medidas de gasto y considerando una previsión de crecimiento del PIB del 2% anual en el periodo.**

En este contexto de incertidumbre de la solidez de la metodología utilizada por el Ministerio, la incorporación de la cláusula de cierre, obligada por la Comisión Europea, refleja la desconfianza sobre sus previsiones de evolución de los ingresos y gastos y, por tanto, de alcanzar la sostenibilidad financiera del sistema tras la reforma recientemente aprobada.



3.5. Los efectos negativos de la reforma sobre el crecimiento, el empleo y la competitividad

La reforma aprobada conlleva un aumento muy importante de la cuota del empleador, cuando sus ingresos ya eran, en 2020, superiores en 2 puntos de PIB a la media de los países de la zona euro (Eurostat), ya que suponían un 10% del PIB frente al 8% de la media de la zona euro. Esta mayor carga se produce con una tasa de ocupación casi 5 puntos inferior (67,7% en España vs. 72,5% en la zona euro) y cuando el nivel de productividad de la economía española es inferior en 22,4 puntos a la de los países UE8 (77,6%)⁸.

Hay que señalar que, con la reforma aprobada, la subida del tipo efectivo de las cotizaciones sociales afectará a todos los trabajadores ocupados, no solo a quienes tengan mayores salarios. Estos últimos, no obstante, deberán asumir, además, un recargo adicional vía subida de las bases máximas de cotización y cuota de solidaridad, que implican un incremento adicional de las cotizaciones pagadas y de los costes laborales de las empresas.

De esta forma, en un escenario hipotético de ausencia de otro tipo de medidas compensatorias, como consecuencia de los efectos indirectos de la DA 2.^a del RDL, podríamos llegar a sufrir un aumento de costes en concepto de cotizaciones sociales de un orden de entre 25.000 y 40.000 millones anuales en los escenarios más adversos, incluidos, en ambos casos, el aumento anual de cuota social ya anunciado por un importe de 15.000 millones de euros anuales.

Todas las cotizaciones sociales, empleador y trabajador, forman parte de la remuneración de los asalariados en términos de Contabilidad Nacional, de manera que una subida de las cuotas elevaría esa retribución inicialmente. El resultado final, sin embargo, puede ser distinto porque la cuota del empleador aumenta el coste laboral de la empresa, con una muy posible repercusión negativa sobre el empleo agregado, e incluso sobre el otro componente del coste laboral, el salario, que, además, puede concretarse en un impacto más concentrado en los trabajos de menor cualificación, ya que su contratación es mucho más sensible a su coste. De ser así, el aumento inicial de la remuneración de los asalariados podría finalizar en un resultado distinto, volviéndose en su contra.

El aumento de las cotizaciones sociales va a incrementar el diferencial que nuestro país tiene con respecto a los países de la UE y de la OCDE. En el año 2021, las cotizaciones sociales concentraron el 35,6% del total de la recaudación en España, frente al 31,4% del promedio de la UE y el 25,6% de la media de la OCDE. Esta diferencia es especialmente acusada en el caso de las cotizaciones por parte de las empresas, que, en España, suponen el 25,9% del total de la recaudación, porcentaje que es 10,2 puntos superior al de la media de la UE y duplica al del promedio de la OCDE.

Comparando, frente al PIB, el total de las cotizaciones sociales, en España, según los datos de la OCDE, fueron superiores en 2,6 puntos de PIB a la media de los países de la zona euro y en

⁸ OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA (2021), «España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo», con origen en estadísticas OCDE, página 61.



4,7 puntos de PIB superiores a la media de la OCDE (13,7% del PIB en España, frente al 11,1% en la UE y 9% en la OCDE). De nuevo, **las diferencias son mucho mayores en el caso de las empresas, donde las cotizaciones empresariales suponen el 10% del PIB en España, notablemente por encima del 5,6% de media en la UE y del 4,5% del promedio de la OCDE** (Gráfico 1). **El aumento de las cotizaciones aprobado en la reforma situará la cotización social de las empresas españolas en el 10,7% del PIB, por encima del máximo actual de los países de la OCDE y también de la Unión Europea**, ya que con la información de *Taxation Trends*, referida al año 2020, los países de la UE que no pertenecen a la OCDE también presentan cotizaciones empresariales inferiores a las españolas. Además, si se producen subidas adicionales de las cotizaciones sociales se podría llegar, en el escenario más adverso, hasta casi 3 puntos de PIB más, lo que nos situaría muy por encima del entorno comparado, con la consiguiente pérdida de competitividad y deterioro de nuestro nivel de empleo.

En este trabajo hemos reproducido, literalmente, el recuadro al respecto que ha publicado la **AIREF** en su informe de 2023, donde se recogen los **efectos derivados de la incidencia negativa de la subida de las cotizaciones sociales sobre los costes laborales y sobre el empleo**.

Un problema específico de las subidas planteadas de las cotizaciones sociales es que se concentran, en parte, en los trabajadores con salarios más elevados, que, a su vez, suelen coincidir con los trabajadores más cualificados. Pues bien, **según la AIREF (2023)**, en estos supuestos las subidas de las cotizaciones sociales afectan muy negativamente a la competitividad y al crecimiento potencial a largo plazo, en cuanto que se desincentiva la inversión en formación, aumenta la movilidad de estos trabajadores con mayor talento hacia países con menor imposición, al tiempo que se puede frenar la entrada de los inmigrantes con mayor potencial de productividad.

De hecho, **la brecha fiscal (suma de cotizaciones sociales e IRPF) de los trabajadores que ganan más de ochenta mil euros al año se va a situar, según la AIREF (2023), en el 63%, frente al 52% actual, lo que supone un aumento de más de diez puntos en sus tipos, que se traduce en unos 8.800 euros de carga tributaria al año**. De cualquier modo, **la subida afecta al conjunto de trabajadores, tal y como la AIREF plantea cuando señala que los trabajadores con menos de 54.000 euros de salario soportarán del orden de un tercio de la recaudación adicional derivada del incremento de las cotizaciones sociales**.

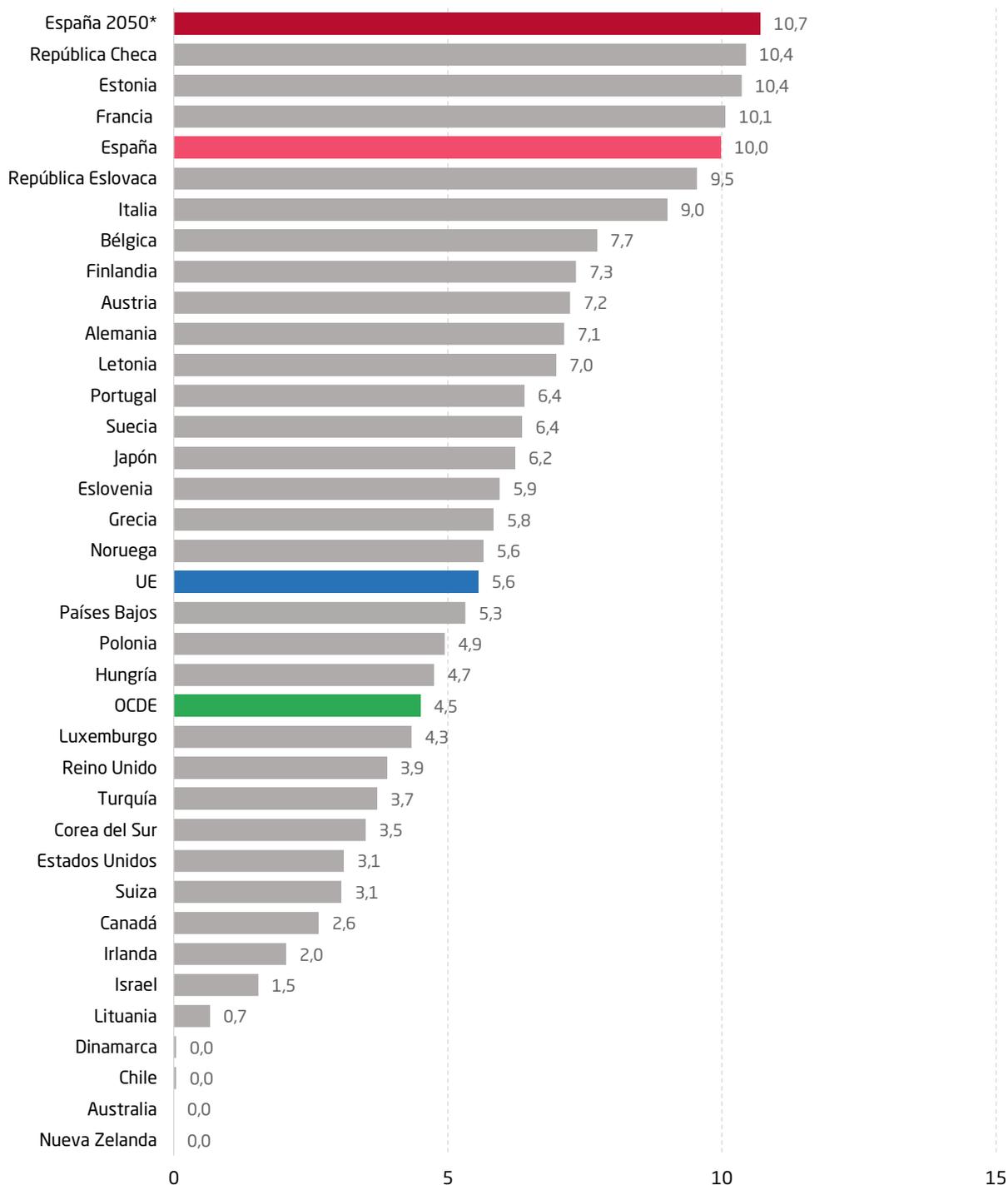
En las últimas décadas se ha avanzado mucho con la utilización de **modelos dinámicos de equilibrio general**. Los resultados de todos estos trabajos apuntan a que el aumento de la imposición efectiva sobre el trabajo tiene efectos negativos sobre el empleo y sobre el PIB.



GRÁFICO 1

Cotizaciones sociales de las empresas como % del PIB

(año 2021)



Nota: La media de la UE solo incluye los países de la UE para los que hay datos disponibles en la OCDE (para Colombia, Costa Rica, Islandia y México no había información desagregada sobre qué parte de las cotizaciones corresponden a empresas y cuáles a trabajadores, por eso no se incluyen en el Gráfico).

España 2050* incluyendo las estimaciones de la AIREF donde las medidas aprobadas tendrán un impacto en el PIB de entre 0,8% y 0,9% del PIB. La parte correspondientes a las empresas es del 0,7% del PIB.

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de datos de la OCDE.

En este sentido, la AIREF también señala cómo la literatura académica muestra que un incremento de los costes laborales afecta negativamente al empleo y a la productividad. Los efectos dependen de la competencia en los mercados de trabajo y de producto y de las elasticidades de demanda y oferta en estos mercados, siendo mayores estos impactos en los casos de mayores elasticidades, como suele ocurrir con la mano de obra de menor cualificación. Además, los efectos negativos sobre el empleo son más elevados en los casos en los que las rigideces sobre el mercado laboral limitan la flexibilidad salarial.

Las estimaciones de la AIREF sugieren que el incremento de 1 punto porcentual en el tipo efectivo de las cotizaciones sociales o de los impuestos al trabajo tiene un impacto negativo en el empleo de una décima, transcurrido el primer año, y de dos décimas transcurridos dos o tres años. Como estima que las medidas aprobadas de incrementos de las cotizaciones, una vez desplegadas, supondrían un incremento de 2,7 puntos del tipo efectivo (considerando las tres medidas, el MEI, el aumento de las bases de cotización y la cuota de solidaridad), aumentar los ingresos en 1 punto del PIB implicaría un efecto negativo sobre el empleo del orden de unas 100.000 personas.

Por su parte, en el análisis desarrollado por J. E. Boscá, R. Doménech y J. Ferri estiman que, **para aumentar *ex post* en un punto de PIB los ingresos obtenidos con las cotizaciones sociales, los tipos efectivos deberían aumentar un 5,6%, lo que equivale a 1,8 puntos porcentuales de incremento del tipo efectivo de cotización, y que los efectos económicos serían los siguientes:**

- **Una caída del PIB del 0,6% y un descenso del 1% de las horas trabajadas (o empleo equivalente a tiempo completo, lo que supone unos 190.000 ocupados), lo que, a su vez, conlleva un descenso del consumo final del 0,5%** (con efectos asimétricos entre la población trabajadora y la población pensionista).
- **Un incremento del salario bruto o coste total del 0,6% y una disminución del 2% del salario neto. En la medida en que el aumento de las cotizaciones sociales no contributivas eleva los costes laborales, se amplía la distancia entre los agentes sociales en la negociación colectiva.**
- **Un descenso de la inversión privada del 0,2% con el consiguiente efecto depresor sobre el crecimiento potencial a largo plazo, y ello a pesar de que la mayor imposición sobre el empleo incentiva la sustitución del trabajo por capital productivo, acelerando procesos de automatización y robotización sustitutivos del factor trabajo.**
- **El encarecimiento del coste laboral supone una pérdida de competitividad exterior, que puede deteriorar la balanza por cuenta corriente y suponer un aumento de la financiación exterior.**

De cualquier modo, según señalan los autores y también la AIREF, estos efectos podrían ser mayores a los simulados con sus modelos en la medida en que las necesidades de incrementar



las cotizaciones para cubrir el déficit contributivo de la Seguridad Social terminen siendo superiores a las ya aprobadas. Según nuestros cálculos, en el caso de darse los escenarios adversos planteados anteriormente, los efectos serían entre dos y tres veces superiores a los estimados en los párrafos anteriores.

De igual modo, los efectos serían también mayores al considerar aspectos no modelizados, como el hecho de que la cuña fiscal introducida por las medidas puede tener efectos negativos de segundo orden sobre el desempleo de equilibrio o si, como ya se ha comentado, el aumento de las cotizaciones genera un desincentivo a la acumulación de capital humano, estimula el desplazamiento del trabajo cualificado hacia otras economías, o lastra la entrada de inmigrantes con mayores habilidades.

En lugar de una reforma que resta competitividad a nuestra economía, aumentando las cotizaciones de los que ya están ocupados y perjudicando la creación de empleo, así como dificultando la retención del talento en nuestro país, **se debería impulsar un entorno propicio para el desarrollo de la actividad, con capacidad para atraer inversiones y favorecedor de la llegada y creación de empresas, y con ellas de nuevos puestos de trabajo y de retención del talento en nuestro país.**

3.6. Los problemas de equidad intergeneracional

El sistema actual de pensiones está diseñado para que la mayor parte de los pensionistas reciban prestaciones por un importe actuarial y financiero superior a las aportaciones que devengaron, en su día, actualizadas con el crecimiento de la renta nacional. De hecho, se ha estimado que los pensionistas reciben, en sus prestaciones, un importe equivalente a aplicar a sus aportaciones devengadas una rentabilidad anual media del 3,2%, cifra que supera al crecimiento medio del PIB en los últimos 25 años (2%) (García Díaz, 2019⁹ y Devesa *et al.*, 2020). Por otra parte, esta rentabilidad estimada del sistema de pensiones también es superior al crecimiento potencial previsto para España en las próximas décadas que, según la AIREF, estaría en torno al 1,3% anual, con un máximo del 1,6% en el supuesto de incorporar reformas estructurales, en especial en el mercado de trabajo, la inmigración y la formación. Un camino que no parece utilizar la reforma al aumentar significativamente los costes laborales.

Como consecuencia, simplemente por el diseño del sistema, y sin entrar en consideraciones específicas adicionales como las tensiones del envejecimiento demográfico, el sistema de pensiones a futuro absorberá una parte creciente de nuestra renta nacional, independientemente de la forma en que se financien estas obligaciones.

El problema a futuro es la desigualdad que se va a generar, dentro del colectivo de pensionistas, entre los que sigan recibiendo unas prestaciones muy superiores a sus aportaciones previas, y aquellos que, por el contrario, van a realizar unas aportaciones superiores a las

⁹ FEDEA (2019), «El sistema público español de pensiones: mitos y realidades», *Estudios de la economía española* 2019/01.



prestaciones que van a recibir a futuro, como consecuencia de los mayores tipos de cotización aplicados, con carácter general, y el desacople entre las bases máximas de cotización y de quienes asuman la cuota de solidaridad con las pensiones máximas de jubilación.

Por otra parte, conviene recordar que **la elevación de los tipos de cotización no se traslada a la pensión porque, para su cálculo, se utilizan las bases de cotización de un periodo de tiempo, veinticinco años en la actualidad, y no se tiene en cuenta, en ningún momento, el tipo de cotización utilizado.** Esta circunstancia supone un claro quebranto de la equidad intergeneracional, ya que las generaciones activas en los próximos años van a soportar una carga de cotizaciones sociales mucho mayor que la que soportaron, en su día, los pensionistas actuales y venideros.

Esto supone una clara ruptura de la naturaleza contributiva de las cotizaciones que, bajo estos supuestos, se convierten en un impuesto selectivo sobre el empleo de los individuos de más talento y/o cualificados. Por este motivo, **la tasa de cobertura calculada como la pensión media entre el salario medio, disminuirá, según la AIREF (2023), desde el 62,7% en 2021 al 53,9% en 2050.**

Dicho de otra forma, **se produce un claro quebranto de la equidad intergeneracional, que perjudicará a las generaciones ocupadas en las próximas décadas, que van a pagar un mayor tipo de cotización que las generaciones anteriores para, a su vez, recibir una menor pensión en términos relativos, que, además, no van a poder complementar con pensiones privadas como pudieron hacer las generaciones anteriores al limitarse sus posibilidades con el último recorte de incentivos fiscales a las pensiones.**

3.7. La necesidad de consistencia entre las reglas de sostenibilidad de las pensiones y el nuevo marco fiscal europeo

Un problema añadido es el de la acumulación de deuda pública, que no deja de ser un indicador de que las generaciones anteriores han vivido por encima de la riqueza nacional que han generado. Las recientes propuestas europeas de reforma de la gobernanza fiscal se centran en la sostenibilidad de la deuda pública, incitando, en su caso, a programas de ajuste en la vertiente del gasto público que aseguren la reducción del peso de la deuda pública con relación al producto. Pues bien, según la AIREF (2023), la deuda pública en España podría situarse, en el 2050, en el 147% del PIB, advirtiendo de la necesidad de una mejora en el saldo primario de nuestras finanzas públicas y de la tensión adicional que sobre el sistema conlleva el envejecimiento.

A partir de esta proyección inicial, y teniendo en cuenta los criterios de las nuevas reglas fiscales que la Comisión Europea ya ha publicado para su implantación a partir de 2025, **la AIREF concluye que España deberían acometer ajustes anuales de entre el 0,33% y el 0,43% del PIB cada año para consolidar una senda de reducción de la deuda pública, a medio plazo, compatible**



con un objetivo de déficit que no supere el 3% del PIB, dependiendo de si los planes de ajuste se formulan a siete o a cuatro años -con efectos prolongados a lo largo de una década posterior-. **Traducido a euros de 2023, esta conclusión apuntaría a la necesidad de ajustes anuales en las cuentas públicas de entre 4.400 y 5.700 millones de euros cada año** (ya fuera por el lado de los ingresos o por el lado de los gastos). Por lo tanto, **no podemos analizar la sostenibilidad del sistema de pensiones sin tener en cuenta las sendas de consolidación presupuestaria del resto de las cuentas de la Administración pública.**

A este respecto, **la AIREF (2023) ha expresado sus dudas del encaje de la reforma en el nuevo marco fiscal europeo, recomendando la necesidad de asegurar la coherencia entre las reglas fiscales nacionales y europeas, siendo especialmente relevante la consistencia de las reglas de pensiones con la regla de gasto general, que se perfila como principal instrumento del nuevo marco.** En este sentido, la AIREF, en la página 164 del informe de 2023, señala que *«aunque una regla de este tipo contribuya a la sostenibilidad de las finanzas públicas, su planteamiento y diseño presentan algunas debilidades. En primer lugar, el establecimiento de los límites del 15% del PIB para el gasto y el 1,7% para las medidas de ingresos no supone una garantía en sí mismo de sostenibilidad sin que esté justificada la definición de estos niveles y no otros. Si estas cifras se derivan de las actuales previsiones del Ministerio, de la Comisión o de otro tipo de análisis, debería recogerse de forma explícita y publicarse tanto en el conjunto de las previsiones como los supuestos y metodología sobre los que se construyen, identificando los efectos de este umbral no solo en términos de sostenibilidad sino de suficiencia, equidad y contributividad, principios que caracterizan los sistemas de pensiones de reparto».*

No parece muy congruente que, en este escenario, se haga descansar la sostenibilidad del sistema de pensiones exclusivamente en fuertes incrementos de la presión fiscal sobre las empresas y el empleo.

4. Hay que fortalecer, y no penalizar, el empleo y el crecimiento como garantías de sostenibilidad del sistema

La reforma aprobada, a diferencia de las desarrolladas en nuestro entorno comparado, ha renunciado a establecer mecanismos de control sobre el crecimiento del gasto en pensiones, fiándolo todo a la mejora de los ingresos, en especial de las cotizaciones sociales, lo cual tiene implicaciones sobre la sostenibilidad del sistema, que tendrá, entre otros factores, dependencia del nivel de empleo y, por lo tanto, del propio ciclo económico y su equidad intergeneracional, ya que todo el esfuerzo recaerá en los cotizantes actuales y futuros.

Los cambios propuestos, además de sustentados en hipótesis controvertidas de evolución de los ingresos y los gastos hasta 2050, resultan insuficientes para cubrir el déficit del sistema público de pensiones, y, además, tendrán efectos negativos sobre la actividad económica y sobre el mercado de trabajo, debido a que el encarecimiento de los costes laborales restará competitividad a nuestro sector productivo. La evaluación de los efectos de los impuestos sobre el trabajo en la actividad económica tiene una larga tradición en la literatura económica.



Desde los años 90 se ha analizado la importancia de estos impuestos en el peor desempeño de los mercados de trabajo en Europa respecto a EE. UU.

Un mayor dinamismo en la creación de empleo es una vía que permite aumentar la recaudación por cotizaciones mediante la ampliación de las bases de cotizantes, sin perjudicar el crecimiento ni la competitividad, situaciones especialmente relevantes en un entorno mundial globalizado, **y siendo España el país que mayor tasa de paro presenta dentro de la Unión Europea, duplicando el promedio comunitario (12,9% frente a 6,2% en 2022).**

De esta forma, **con la población activa existente, que nuestro país llegase a una tasa de paro como la de la media de la UE implicaría la creación de casi 1,6 millones de empleos**, con un aumento de la ocupación y de la recaudación por cotizaciones del 7,8%, **cifras que supondrían unos 11.000 millones anuales adicionales de recaudación, aproximadamente algo más del 0,8% del PIB** (sobre cifras de recaudación y de PIB del año 2022). **Además, si la tasa de paro llegase al promedio de la OCDE (5%), entonces la creación de empleo superaría los 1,8 millones de personas**, aumentando la recaudación por cotizaciones en algo más del 9%, **unos 13.000 millones, que equivalen al 1% del PIB de 2022, cifra similar a la que se estima que se obtendrá con las medidas recogidas en la actual reforma.**

Una solución obligada sería la de la implementación de reformas estructurales que aumentarían nuestro PIB potencial, como vía para reforzar la sostenibilidad de nuestras finanzas públicas. A este respecto, **la AIReF (2023) ha estimado que, en un escenario razonable de reformas estructurales que incrementaran nuestro PIB potencial en 3 décimas al año, podríamos reducir el gasto en pensiones en 2050, con relación al escenario base, en 1,3 puntos de PIB**, reduciendo el esfuerzo necesario, simplemente por el efecto denominador del mayor PIB. **En este escenario de mayor crecimiento, la ratio de deuda pública frente al PIB se situaría, en el 2050, en el 119% del PIB, en vez del 147% del PIB del escenario base.**



5. Algunas reflexiones finales

5.1. Reforma desalineada con Europa

El envejecimiento de la población española se intensificará en el futuro, como consecuencia de dos factores: el aumento de la esperanza de vida y la llegada a la jubilación de la generación del *baby boom*. Como consecuencia de ello, **aumentará sensiblemente, en torno a un 50%, el número de pensiones a pagar, que pasará de 10 a 15 millones en el periodo 2025-2048.** Además, **empeorará significativamente la tasa de dependencia**, de tal forma que, **en 2050 cada potencial cotizante se deberá hacer cargo de 0,6 pensiones, frente a las 0,3 de 2019.** También conviene recordar que **el déficit de la Seguridad Social ha crecido notablemente en los últimos años, y ya superaba los 106.000 millones de euros a finales de 2022.**

Para hacer frente a la sostenibilidad del sistema de pensiones, la sociedad española aprobó la reforma paramétrica de 2011 y la posterior reforma de 2013, que incluía dos mecanismos

automáticos de ajuste que estaban en línea con los que vienen adoptando prácticamente todos los países de la OCDE en las últimas décadas. En nuestro entorno comparado, las reformas han impulsado fondos de capitalización para cubrir los gastos extraordinarios, los sistemas de cuentas nocionales, así como mecanismos de ajustes dentro del Pilar I, al tiempo que incentivan el desarrollo del Pilar II.

Por el contrario, la reforma recientemente aprobada en nuestro país rompe el comportamiento mostrado desde la firma del Pacto de Toledo, que ha buscado avanzar en la equidad actuarial a través de reformas paramétricas. La última reforma apuesta por el aumento de los ingresos, con el incremento presente y futuro de las cotizaciones, y elimina mecanismos de control sobre la evolución del gasto.

5.2. Deteriora la contributividad del sistema y la equidad intergeneracional

El desacople entre el aumento de las bases máximas de cotización y las pensiones máximas, dado que las primeras crecerán a un ritmo muy superior a las segundas, junto con la cotización adicional de solidaridad, suponen una clara ruptura de la naturaleza contributiva de las cotizaciones, que bajo estos supuestos se convierten en un impuesto selectivo sobre el empleo.

Además, conviene recordar que la elevación de los tipos de cotización no se traslada a la pensión porque, para su cálculo, se utilizan las bases de cotización de un periodo de tiempo y no se tiene en cuenta, en ningún momento, el tipo de cotización utilizado. Esta circunstancia supone un claro quebranto de la equidad intergeneracional, que perjudicará a las generaciones ocupadas en las próximas décadas, que van a pagar un mayor tipo de cotización que las generaciones anteriores para, a su vez, recibir una menor pensión en términos relativos.

Un sistema de pensiones que trate de forma distinta a personas con las mismas características o genere una elevada carga a las generaciones futuras, además de injusto en la distribución de esfuerzos, corre el riesgo de perder la legitimidad social.

5.3. Reforma insuficiente que aumenta los desequilibrios del sistema

En 2023, el déficit del sistema público de pensiones se situará alrededor de 1,8 puntos de PIB (incluyendo clases pasivas), después de haber recibido ingresos por 1,4 puntos de PIB mediante transferencias del Estado dirigidas a atender los denominados gastos impropios.

La reforma aprobada generará desequilibrios adicionales en el sistema elevando notablemente el gasto público en pensiones entre 2,1 puntos de PIB y hasta 4,7 puntos de PIB según diferentes autores, mientras que el aumento de los ingresos se situará entre 1,2 y 1,3 puntos de PIB según las estimaciones de los expertos.

Cubrir estos nuevos desequilibrios, en ausencia de otras medidas, conllevaría aumentos adicionales, a los ya aprobados, de los tipos de cotizaciones de entre 2 y 8 puntos porcentuales. Y



todo ello sin tener en cuenta los efectos adversos sobre la actividad y el empleo, y, por tanto, sobre la recaudación, que se producirían como consecuencia del aumento de los costes laborales. De cualquier modo, al margen de los mecanismos institucionales de la disposición adicional segunda, los niveles de cotizaciones sociales sobre la empresa se situarán en ratios tan altos, que no podemos descartar en el futuro, que sean necesarias también medidas por el lado del gasto.

5.4. Perjudica la actividad, la competitividad y el empleo

La subida de las cotizaciones sociales afectará a todos los trabajadores ocupados, no solo a quienes tengan mayores salarios, si bien es cierto que estos últimos tendrán que asumir, además, un recargo adicional, vía subida de las bases máximas de cotización y la cuota de solidaridad. Todo ello supone un incremento de las cotizaciones pagadas y, por tanto, de los costes laborales de las empresas.

Este aumento de las cotizaciones va a ampliar el diferencial ya existente de nuestro país frente a la UE y la OCDE en relación con las cuotas a la Seguridad Social en porcentaje tanto sobre el total de la recaudación como sobre el PIB, deteriorando nuestra competitividad fiscal. Particularmente, preocupa el caso de las empresas, donde el peso de sus cotizaciones sobre el PIB, que ya es muy superior a la media de la UE y de la OCDE, se situará como la mayor de la OCDE y de la Unión Europea tras el aumento de las cotizaciones ya aprobado, por lo que no ofrece margen para incrementos adicionales.

El incremento de las cotizaciones y el consiguiente aumento de los costes laborales afectarán negativamente a la actividad y al empleo. En concreto, los expertos señalan que **la subida aprobada de las cotizaciones tendrá un efecto negativo sobre el empleo del orden de entre 100.000 y 190.000 puestos de trabajo.** Asimismo, **el PIB descenderá un 0,6%, con un deterioro tanto del consumo como de la inversión privada, que disminuirán un 0,5% y un 0,2%, respectivamente.** Además, el encarecimiento del coste laboral supone una pérdida de competitividad exterior.

Adicionalmente, los expertos coinciden en que **estos efectos serán mayores si se producen nuevos aumentos de las cotizaciones sociales.** Según nuestros cálculos, en el caso de los escenarios más adversos, los efectos serían entre dos y tres veces superiores a los mencionados anteriormente.

5.5. Sostenibilidad de las pensiones y nuevo marco fiscal europeo

En los últimos años, España ha acumulado unos elevados déficit y deuda públicos, destacando especialmente ésta última, con un nivel de deuda que casi dobla el nivel de referencia establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (60% del PIB).

Tras unos años en los que ha habido cierta permisividad con las cuentas públicas de los países, **la aplicación de las nuevas reglas fiscales que la Comisión Europea ya ha publicado para**



su implantación a partir de 2025 implicará una senda de ajustes para que la deuda pública se sitúe en una trayectoria descendente verosímil, y que el déficit se mantenga de forma creíble por debajo del valor de referencia del 3% del PIB.

El mayor gasto derivado del envejecimiento de la población española, junto con una reforma de las pensiones que no introduce mecanismos de control sobre el gasto en este ámbito, van, precisamente, en la dirección contraria a los ajustes que serán necesarios para alcanzar los niveles de déficit y deuda de referencia. **No se puede analizar la sostenibilidad del sistema de pensiones sin tener en cuenta las sendas de consolidación presupuestaria del resto de las cuentas de la Administración pública.** Por tanto, **no parece muy congruente que, en este escenario, se haga descansar la sostenibilidad del sistema de pensiones exclusivamente en fuertes incrementos de la presión fiscal sobre las empresas y el empleo.**

5.6. Es necesario fortalecer la actividad y el empleo para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones

En lugar de una reforma que resta competitividad a nuestra economía, aumentando las cotizaciones de los que ya están ocupados y perjudicando el crecimiento, la competitividad y la creación de empleo, así como dificultando la retención del talento en nuestro país, **se debería impulsar un entorno propicio para el desarrollo de la actividad. Un entorno con capacidad para atraer inversiones y favorecedor de la llegada y creación de empresas, y con ellas de nuevos puestos de trabajo y de retención del talento en nuestro país.** Esta apuesta por la captación de talento es especialmente relevante en el contexto actual, donde aumentará la demanda de perfiles necesarios para afrontar con garantías de éxito tanto la digitalización como la transición energética.

Apostar por la creación de empleo es una vía que permite aumentar la recaudación por cotizaciones mediante la ampliación de las bases de cotizantes, sin perjudicar el crecimiento ni la competitividad, situaciones especialmente relevantes en un entorno mundial globalizado, y siendo España el país que mayor tasa de paro presenta dentro de la Unión Europea, duplicando el promedio comunitario. Así, por ejemplo, si la tasa de paro de nuestro país bajase hasta la media de la OCDE (5%), esto supondría la creación de más de 1,8 millones de empleos, aumentando la recaudación por cotizaciones en algo más de un 9%, que equivaldría al 1% del PIB de 2022, cifra similar a la que se estima que se obtendrá con las medidas recogidas en la actual reforma.

En síntesis, la reforma de las pensiones aprobada dará lugar a un deterioro de la contributividad del sistema y de la equidad personal e intergeneracional. Además, resulta insuficiente para corregir los desequilibrios financieros, aumentando los ya existentes, y alejándose de las medidas adoptadas en otros países de la OCDE. Adicionalmente, la pérdida de competitividad fiscal que supone esta reforma afectará negativamente al crecimiento de la actividad, a la competitividad del país y a la creación de empleo.



Referencias bibliográficas

AIREF (2023): «Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía», Opinión 1/23.

BOSCA MARES, J. E., DOMÉNECH VILARIÑO, R. y FERRI CARRERES, J. (2023): «Efectos sobre el empleo y el PIB del aumento de las cotizaciones sociales», artículo publicado en este informe.

DE LA FUENTE MORENO, A. (2023): «Los efectos presupuestarios de la reforma de las pensiones: un balance provisional», artículo publicado en este informe.

DE LA FUENTE, A., GARCÍA, M. A. y SÁNCHEZ, A. (2020): «¿Hacia una contrarreforma de pensiones? Notas para el Pacto de Toledo», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 232 (1), pp. 115-143.

DEVESA, E., DEVESA, M., DOMÍNGUEZ, I., ENCINAS, B. y MENEU, R. (2022): «Efectos de diversas medidas relacionadas con la edad de jubilación», Grupo de investigación en pensiones y protección social. Junio.

 <http://www.uv.es/pensiones/>

DEVESA CARPIO, J. E. y MENEU GAYA, R. (2023): «Una valoración financiero-actuarial de la Reforma de las pensiones 2021-2023», artículo publicado en este informe.

EUROPEAN COMMISSION (2021): «The 2021 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)».

FEDEA (2019): «El sistema público español de pensiones: mitos y realidades», *Estudios de la economía española* 2019/01.

– (2022): «Nota sobre el Presupuesto del Sistema de Seguridad Social 2023», *Apuntes* 2022/26.

HERCE SAN MIGUEL, J. A. (2023): «Las pensiones en el mundo (avanzado)», artículo publicado en este informe.

OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA (COORD.) (2021): «España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo», Ministerio de la Presidencia.

Palabras clave: **pensiones, reforma, cotizaciones, Seguridad Social, sostenibilidad, desemple, contributividad, Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), solidaridad.**



Comentarios sobre la ineficiencia e ineficacia del aumento de cotizaciones sociales para equilibrar el sistema público de pensiones y posibles alternativas

1. Desequilibrio financiero del sistema y la insuficiencia de la reforma de las cotizaciones sociales para corregirlo

La mayoría de las sociedades están sufriendo un proceso de envejecimiento, fruto del aumento de la esperanza de vida. **En España la esperanza de vida a los 65 años ha aumentado un 40 por ciento desde 1975 (de 15,2 a 21,2 años).** Esta dinámica, junto con la llegada a la jubilación de la generación del *baby boom* aumentará en casi un 50 por ciento el número de pensiones a pagar (de 10 millones a 15 millones) en el periodo 2025-2048.

En España **el gasto del sistema público de pensiones** ha aumentado en 9 puntos del PIB desde 1977 como resultado del crecimiento del número de pensiones y de su cuantía; hasta alcanzar una cifra que se situará en el entorno del 13,6% del PIB en 2023.

Adicionalmente, este año se ha puesto de relieve el **enorme impacto que tiene el sistema de actualización anual de las prestaciones con el IPC**, sin incorporar ningún mecanismo de corrección ante subidas extraordinarias de la inflación, **lo que ha supuesto un incremento anual del coste del sistema en 15.000 millones de euros** que, previsiblemente, superarán los 100.000 millones durante la vida de los pensionistas beneficiados de una manera muy superior a la del resto de la población.

Teniendo en cuenta estos datos, **el déficit del sistema público de pensiones, en 2023, se situaría, aproximadamente, en 1,8 puntos del PIB y supondría, por sí solo, algo más de la mitad del déficit del conjunto de las Administraciones públicas.**

Parece imprescindible corregir este desequilibrio, lo que se intentó mediante **la reforma paramétrica de 2011 y la posterior reforma aprobada en 2013 que incluía un parámetro adicional en el cálculo de la pensión inicial relacionado con la esperanza de vida (Factor de Sostenibilidad), y un mecanismo de actualización anual de la pensión (Índice de Revalorización de las Pensiones), que, de forma automática, obligaba a igualar los ingresos y los gastos del sistema en un periodo de 11 años.**



Sin embargo, la reciente reforma de las pensiones adopta el camino contrario de la que se realizó en 2013, ya derogada. **Descarta introducir medidas de desaceleración del aumento del gasto, y se decanta, exclusivamente, por el aumento de los ingresos**, aunque de manera insuficiente, ya que el efecto neto de las medidas contenidas en la reforma consistirá en un aumento del déficit del sistema público de pensiones.

La reforma, aprobada mediante el **Real Decreto-Ley 2/2023**, introduce las siguientes medidas:

- Incremento de la base máxima de cotización a la Seguridad Social entre los años 2024 y 2050 a una tasa anual del 1,20%, sin un incremento similar de la pensión máxima (que lo hará al 0,115%). Así, hasta 2050 la base máxima de cotización se incrementará un 38% mientras que la pensión máxima lo hará en un 3,15%.
- Creación de una «cuota de solidaridad» que se aplicará a aquellos salarios que excedan la base máxima de cotización a un tipo que llegará a alcanzar el 7%.
- Reforma del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) con una subida gradual del tipo de la cotización extraordinaria hasta 1,2 puntos porcentuales, que se mantendrá, al menos, hasta 2050.
- Modificación del procedimiento de cálculo de la pensión inicial que permitirá al trabajador escoger, en el momento de jubilarse, entre el sistema actual, en el que la base reguladora de la pensión es la media de la base de cotización actualizada de los 25 años anteriores a la jubilación, o entre un período de 29 años eliminando los 24 meses con menor base de cotización.

Como consecuencia de la reforma, las cotizaciones para retribuciones superiores a la base máxima ascenderían, en el periodo 2025-2045, a los porcentajes que figuran en la Tabla 1.



TABLA 1

Retribuciones 2025-2045

(% tipo de cotización)

Año	Retribuciones desde base máxima hasta 10% adicional de la base máxima	Retribuciones desde el 10% adicional de la base máxima hasta el 50% adicional de la base máxima	Retribuciones superiores al 50% adicional de la base máxima
	Tipo cotización %	Tipo de cotización %	Tipo de cotización %
2025	0,92	1,00	1,17
2026	1,15	1,25	1,46
2027	1,38	1,50	1,75
2028	1,60	1,75	2,04
2029	1,83	2,00	2,33
2030	2,06	2,25	2,63
2031	2,29	2,50	2,92
2032	2,52	2,75	3,21
2033	2,75	3,00	3,50
2034	2,98	3,25	3,79
2035	3,21	3,50	4,08
2036	3,44	3,75	4,38
2037	3,67	4,00	4,67
2038	3,90	4,25	4,96
2039	4,13	4,50	5,25
2040	4,35	4,75	5,54
2041	4,58	5,00	5,83
2042	4,81	5,25	6,13
2043	5,04	5,50	6,42
2044	5,27	5,75	6,71
2045	5,50	6,00	7,00

Fuente: RD 2/23, del 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.



La reforma se limita, por lo tanto, a una subida de cotizaciones sociales que difícilmente superarán el 1,2% del PIB (de la Fuente, 2023)¹, que ni siquiera alcanzará a cubrir un gasto que aumentará, en el mejor escenario, 3,7 puntos del PIB, por lo que, de seguir basando la corrección del déficit del sistema en el aumento de las cotizaciones, se necesitarán incrementos adicionales.

De hecho, **los 15.000 millones de euros previstos por el Gobierno en sus estimaciones tienen un efecto neto mucho menor en el sistema, puesto que no tienen en cuenta la parte correspondiente a las cotizaciones de los trabajadores públicos (en los que el ingreso se compensaría con el mayor gasto de las Administraciones públicas) ni el efecto de la deducción de cuotas para las empresas (en el Impuesto sobre Sociedades) o para autónomos y trabajadores en el IRPF**, que supondrán una menor tributación por estos impuestos que reducirá el efecto neto de la medida cuyo impacto será, por tanto, significativamente inferior a los 15.000 millones previstos.

En conclusión, **la reforma no resuelve el problema del déficit y anticipa, de seguir por la misma senda, significativas subidas de cotizaciones futuras.**

2. Situación actual de las cotizaciones sociales en España en comparación con los países de la UE y de la OCDE, e impacto de la reforma

El mencionado aumento de las cotizaciones sociales que se recoge en la reciente reforma, y que ha sido comentado en el epígrafe anterior, va a incrementar el diferencial que nuestro país tiene con respecto a los países de la UE y de la OCDE. **En el año 2021, el total de las cotizaciones sociales con respecto al PIB eran, en España, según los datos de la OCDE, superiores en 2,6 puntos de PIB a la media de los países de la zona euro y 4,7 puntos de PIB superior a la media de la OCDE**, todo ello con una tasa de ocupación casi 5 puntos inferior (67,7% vs. 72,5%) y con un nivel de productividad de la economía española inferior en 22,4 puntos a la de los países UE8 (77,6%).

Según los cálculos de la AIREF (2023) las medidas aprobadas tendrán un impacto recaudatorio de entre el 0,8% y el 0,9% del PIB (un 0,4% del PIB correspondiente al MEI, alrededor del 0,4% del PIB por el destope de las bases máximas y aproximadamente un 0,1% del PIB por la cuota de solidaridad). **En el Instituto de Estudios Económicos (IEE) estimamos que se distribuirá en algo más del 83% a cargo de la empresa (en torno al 0,7% del PIB)** y el resto en cotizaciones sociales a cargo del empleado.

Así, este aumento de las cotizaciones sociales subirá la diferencia con la UE hasta los 3,5 puntos de PIB y con la OCDE hasta los 5,6 puntos de PIB tal y como se refleja en el Gráfico 1.

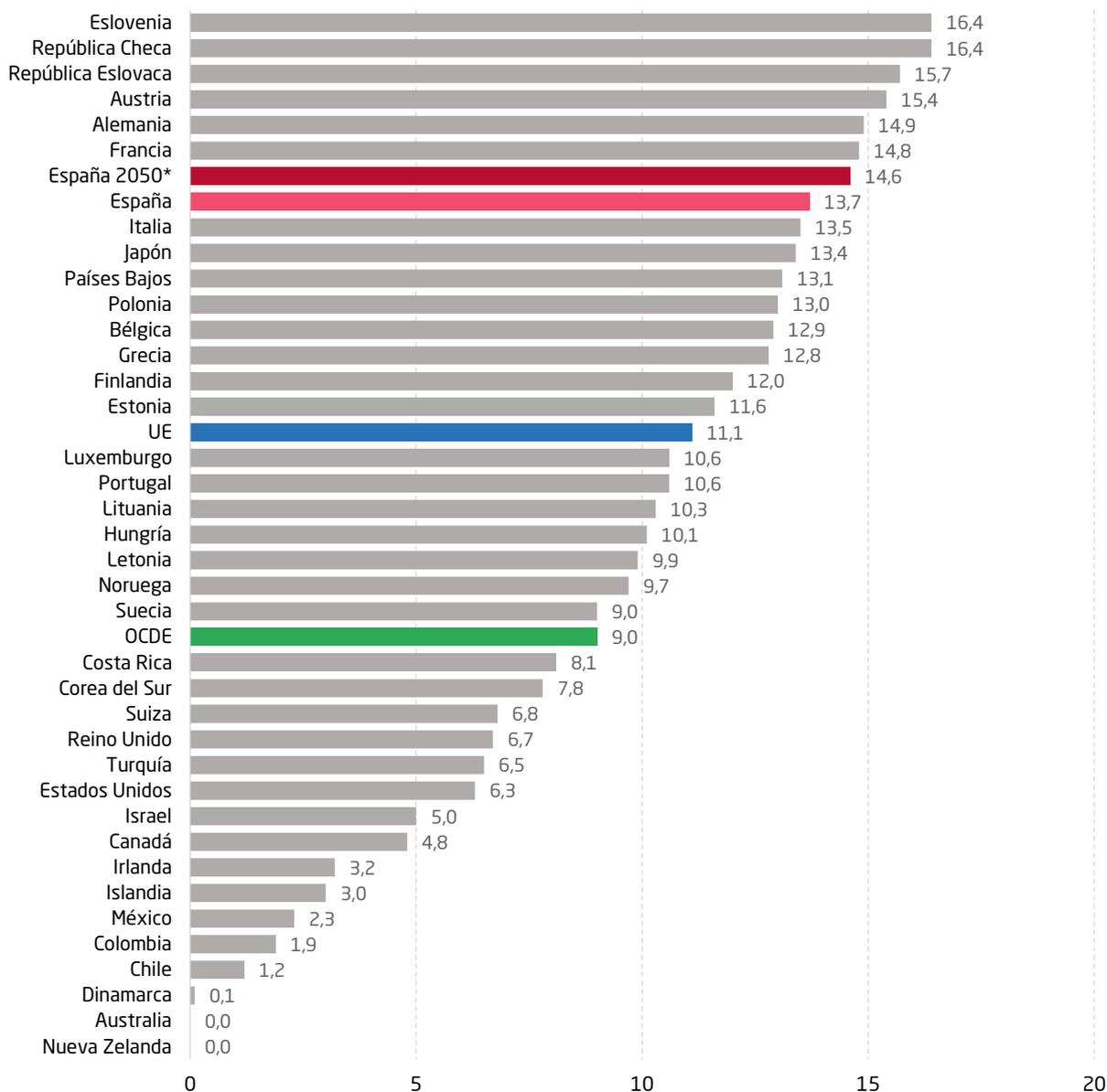
¹ DE LA FUENTE, A. (2023), «Los efectos presupuestarios de la reforma de las pensiones: un balance provisional». Artículo publicado en este informe.



GRÁFICO 1

Cotizaciones sociales como % del PIB

(año 2021)



Nota: La media de la UE solo incluye los países de la UE para los que hay datos disponibles en la OCDE.

España 2050* incluyendo las estimaciones de la AIREF donde las medidas aprobadas tendrán un impacto en el PIB de entre 0,8% y 0,9% del PIB.

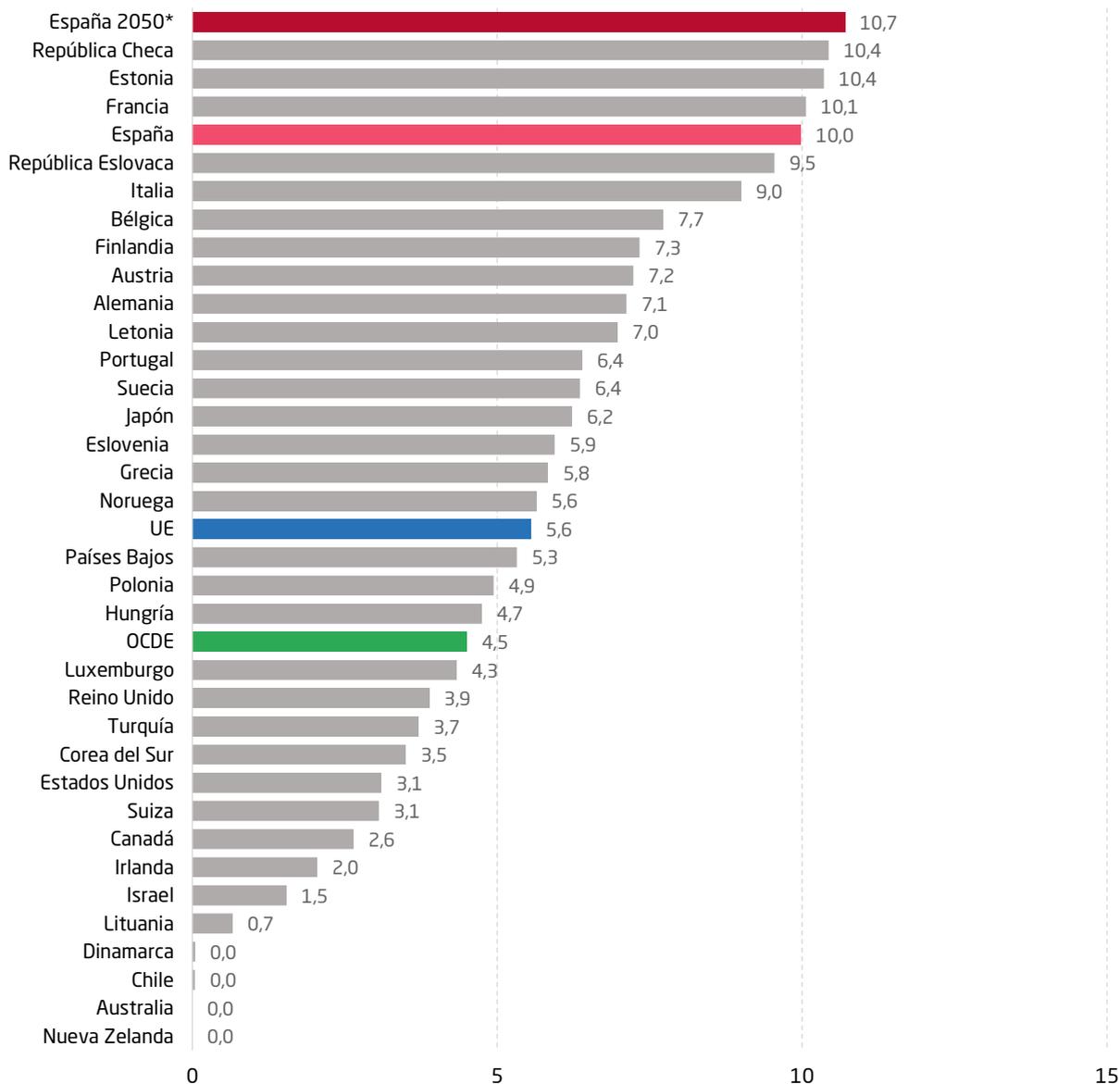
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de datos de la OCDE.

De este diferencial, **el mayor peso recae sobre las cotizaciones sociales a cargo de la empresa que ya suponían en España, para el año 2021, el 10% del PIB frente al 5,6% de la Unión Europea y el 4,5% de la OCDE**, una diferencia muy significativa que nos sitúa al nivel de Francia y muy por encima de países como Alemania, con un 7,1%, y el Reino Unido, con un 3,9% (Gráfico 2). **Las subidas de las cotizaciones aprobadas, según las estimaciones de la AIREF, de las que la mayor parte corresponden a la empresa, nos situará por encima del actual máximo dentro de la OCDE, aumentando, aún más, el diferencial tanto con el promedio de la UE como de la OCDE.**

GRÁFICO 2

Cotizaciones sociales de las empresas como % del PIB

(año 2021)



Nota: La media de la UE solo incluye los países de la UE para los que hay datos disponibles en la OCDE (para Colombia, Costa Rica, Islandia y México no había información desagregada sobre qué parte de las cotizaciones corresponden a empresas y cuáles a trabajadores, por eso no se incluyen en el Gráfico).

España 2050* incluyendo las estimaciones de la AIReF donde las medidas aprobadas tendrán un impacto en el PIB de entre 0,8% y 0,9% del PIB. La parte correspondientes a las empresas es del 0,7% del PIB.

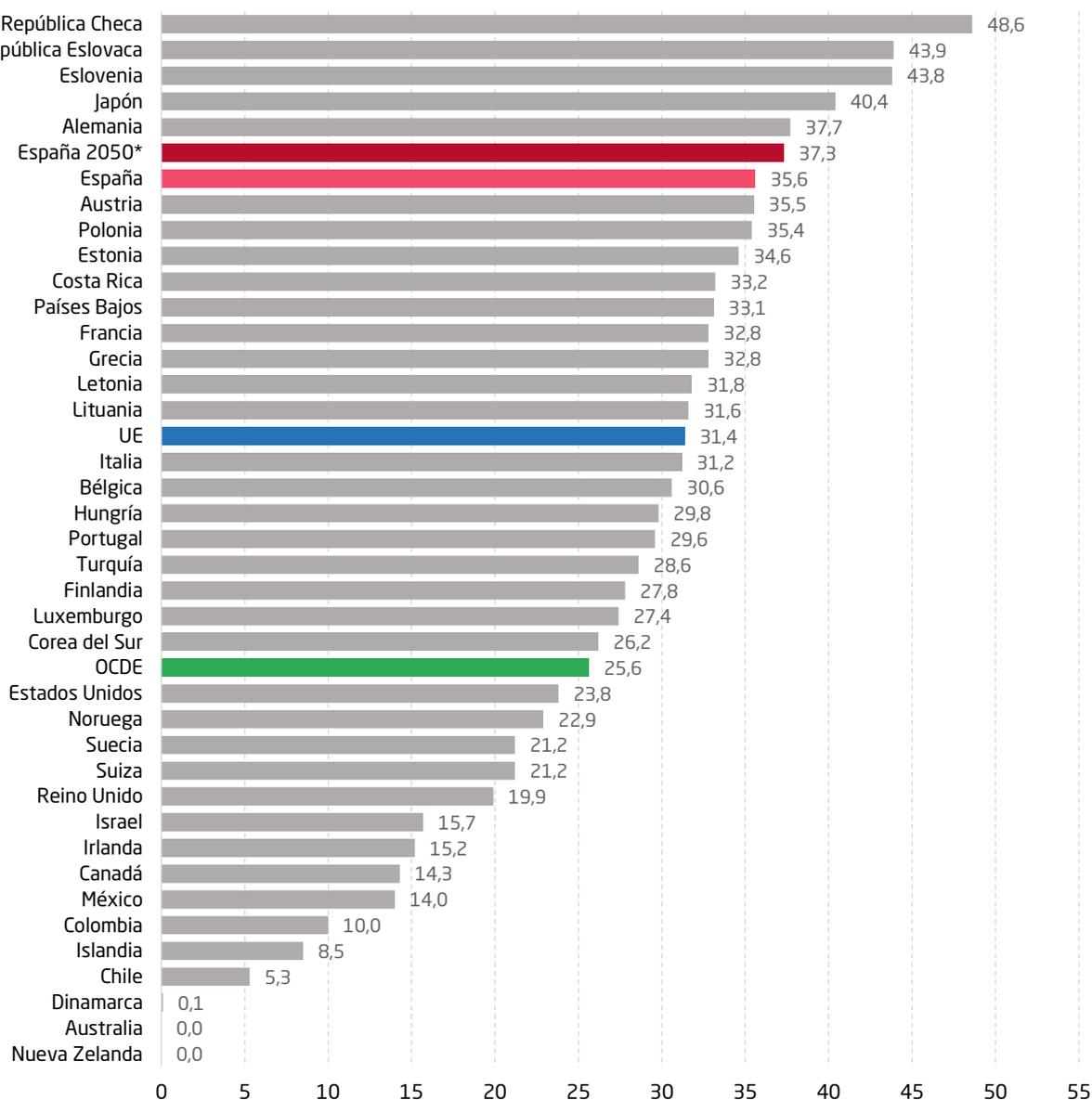
Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de datos de la OCDE.

Si elegimos representar las cotizaciones sociales como porcentaje del total de recaudación del Estado, **España también está significativamente por encima de la media de la UE, ya que las cotizaciones sociales representan el 35,6% de la recaudación en España frente al 31,4% en la UE y 25,6% en la OCDE** (Gráfico 3). Este diferencial se incrementará una vez desplegadas las medidas para incrementar las cotizaciones, que alcanzarán el 37,3% del total de la recaudación.

GRÁFICO 3

Cotizaciones sociales como % del total de ingresos

(año 2021)



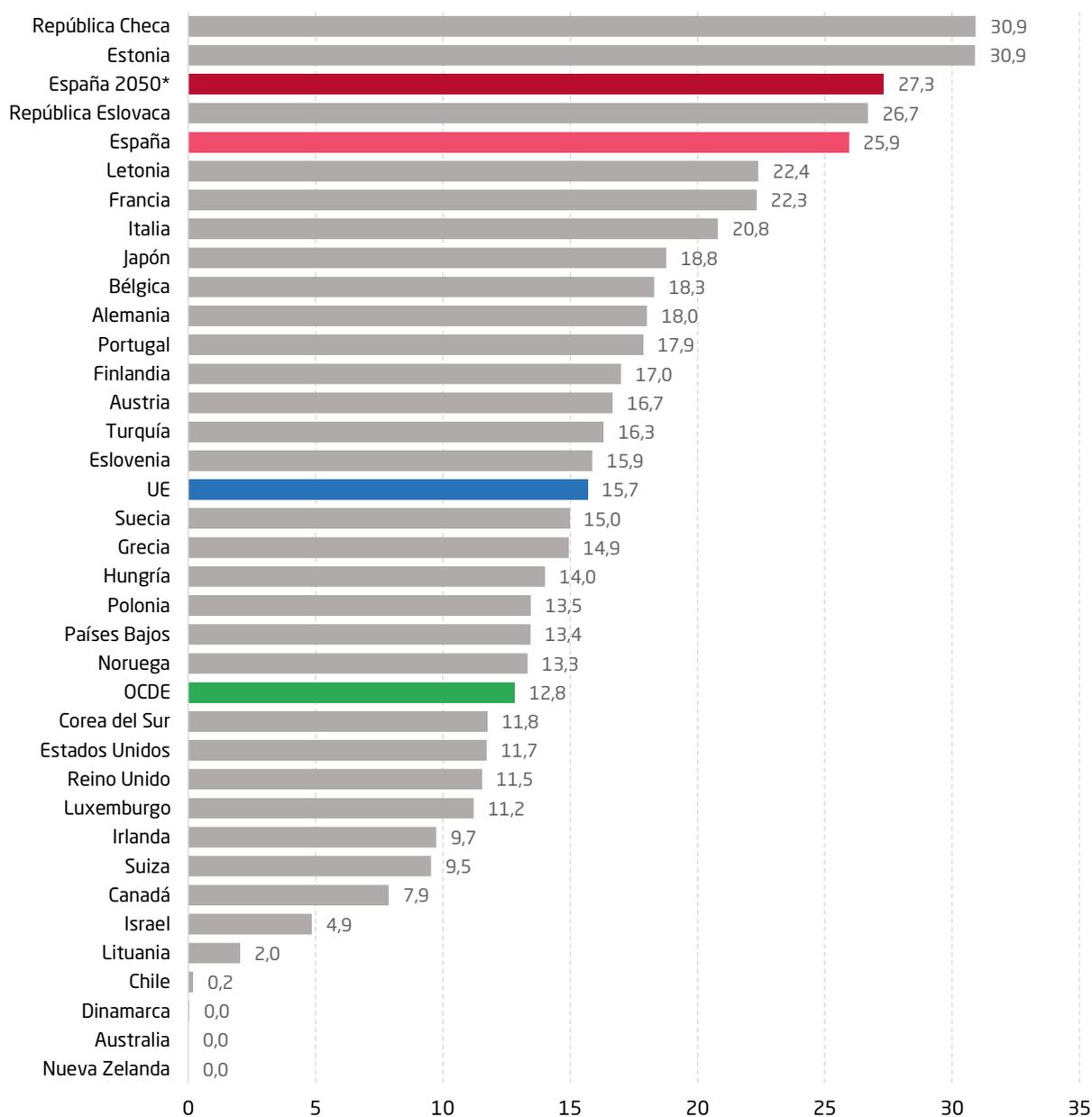
Nota: La media de la UE solo incluye los países de la UE para los que hay datos disponibles en la OCDE.
 España 2050* incluyendo las estimaciones de la AIREF donde las medidas aprobadas tendrán un impacto en el PIB de entre 0,8% y 0,9% del PIB.
 Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de datos de la OCDE.

Esta diferencia recae también, en su mayor parte, sobre **las cotizaciones pagadas por las empresas, que suponen un 25,9% del total de los ingresos públicos frente a un 15,7% de media en la UE y el 12,8% en la OCDE**. Por países, nos situamos claramente por encima de Francia (22,3%) y con una enorme desventaja respecto a Italia (20,8%), Alemania (18%) o el Reino Unido (11,5%). **El impacto de la reforma de las cotizaciones nos situará todavía más lejos, alcanzando las cotizaciones sociales a cargo de la empresa un 27,3% de la recaudación en España, más del doble de la media de la OCDE** (Gráfico 4).

GRÁFICO 4

Cotizaciones sociales de las empresas como % de ingresos

(año 2021)



Nota: La media de la UE solo incluye los países de la UE para los que hay datos disponibles en la OCDE (para Colombia, Costa Rica, Islandia y México no había información desagregada sobre qué parte de las cotizaciones corresponden a empresas y cuáles a trabajadores, por eso no se incluyen en el Gráfico).

España 2050* incluyendo las estimaciones de la AIREF donde las medidas aprobadas tendrán un impacto en el PIB de entre 0,8% y 0,9% del PIB. La parte correspondientes a las empresas es del 0,7% del PIB.

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de datos de la OCDE.

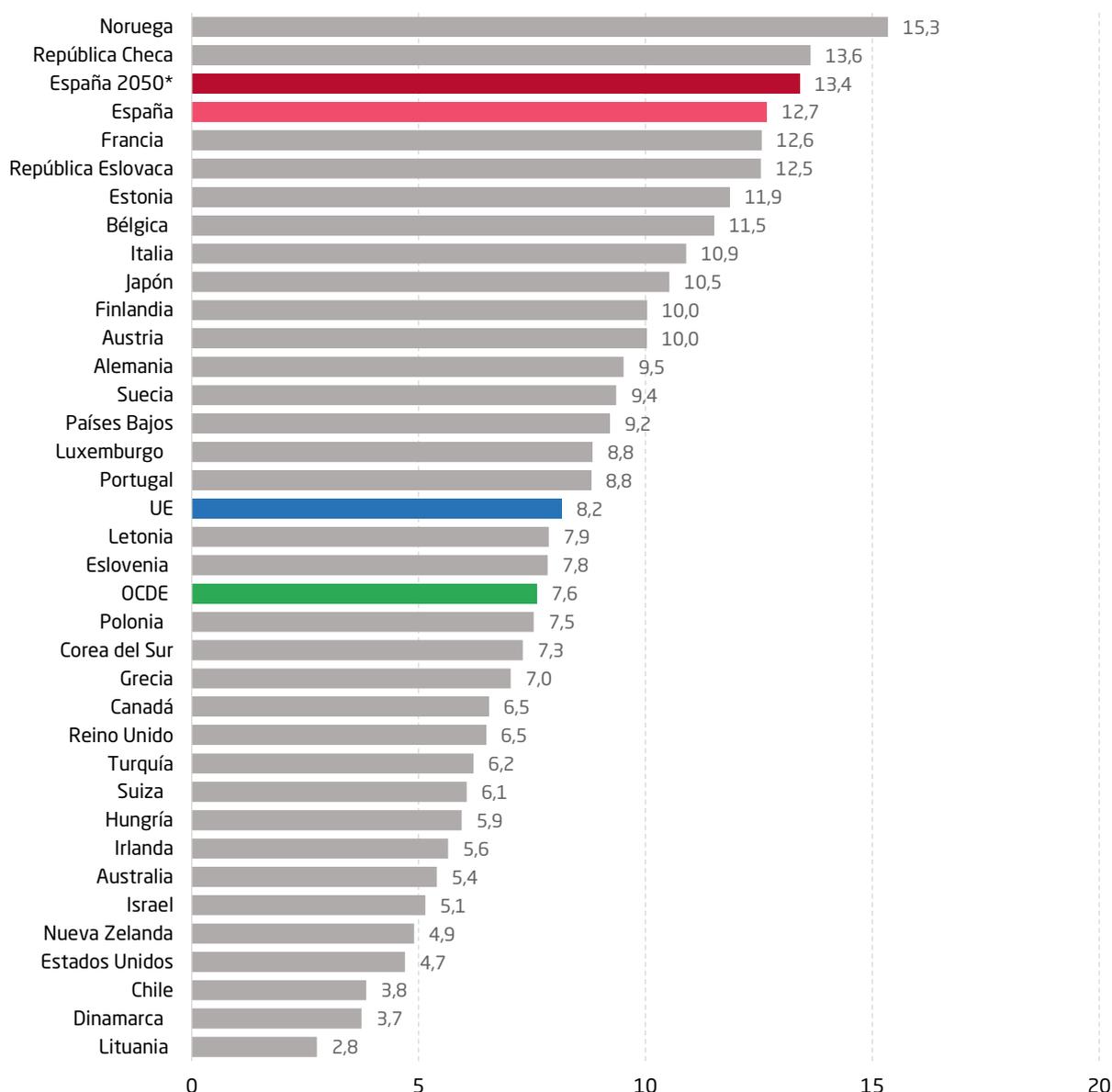
Esta desproporción entre las cuotas satisfechas por las empresas en España a la Seguridad Social y las de los países de la UE y de la OCDE también influyen en que la presión fiscal empresarial, suma de dichas cotizaciones más las cuotas del Impuesto sobre Sociedades, se sitúe, en nuestro país, en una de las posiciones más altas del *ranking*.

En contra de lo que muchas veces se afirma, las empresas españolas soportan una carga fiscal mucho más alta que la de los países de nuestro entorno, en concreto un 12,7% del PIB frente a una media de la UE del 8,2% y de la OCDE del 7,6%. Por países, Francia se sitúa cerca del nivel español, sin alcanzarlo, con un 12,6% e Italia con un 10,9%; Alemania, con un 9,5%, y el Reino Unido con un 6,5%, se sitúan claramente por debajo. El incremento de cuotas elevará la presión fiscal de nuestras empresas hasta un 13,4%, empeorando su competitividad internacional (Gráfico 5).

GRÁFICO 5

Presión fiscal empresarial

(año 2021)



Nota: La media de la UE solo incluye los países de la UE para los que hay datos disponibles en la OCDE (para Colombia, Costa Rica, Islandia y México no había información desagregada sobre qué parte de las cotizaciones corresponden a empresas y cuáles a trabajadores, por eso no se incluyen en el Gráfico).

España 2050* incluyendo las estimaciones de la AIREF donde las medidas aprobadas tendrán un impacto en el PIB de entre 0,8% y 0,9% del PIB. La parte correspondientes a las empresas es del 0,7% del PIB.

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de datos de la OCDE.

La subida de cotizaciones, que recae fundamentalmente en los empresarios, y que constituye un auténtico impuesto sobre el trabajo, provoca una pérdida de competitividad muy preocupante en un mundo cada vez más globalizado, con una creciente movilidad de capitales y de personas.

La capacidad de los países para atraer capital está muy relacionada con la legislación y la fiscalidad de dichos países. Las decisiones de inversión de las empresas consideran, entre otros factores, los sistemas impositivos de los países en los que valoran poder establecerse, analizando las expectativas de rentabilidad que ofrecen los proyectos de inversión que estén planeando desarrollar.

En este sentido, **unos menores tipos de cotización, en línea con los países de nuestro entorno, favorecerían el asentamiento de las empresas y la mayor inversión por parte de las mismas, así como la atracción del talento humano y la creación de empleo con el consiguiente aumento de la recaudación.** En cambio, **tipos demasiado elevados en relación con los países de nuestro entorno, como los relativos a las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, desincentivan dichas inversiones** e incluso pueden contribuir a que estas se deslocalicen.

De esta manera, **pese a los máximos históricos de recaudación que, de acuerdo con los Presupuestos Generales del Estado para 2023, ascenderán a 262.781 millones de euros constituyendo los máximos de la historia y superando las cifras de 2019, anteriores a la pandemia, en casi 50 mil millones de euros, un incremento del 23,4%, el déficit público se situará, en 2023, en el -3,9% del PIB,** es decir, no recuperará los niveles precrisis (-2,9% de 2019) y no alcanzará, todavía, los estándares de referencia marcados por Europa (-3% del PIB); **tampoco se reduce significativamente la deuda pública que en 2023 podría situarse en un 112,4% del PIB.** En consecuencia, **el principal problema de nuestra economía no es la escasa recaudación, sino el aumento del gasto y la poca eficiencia en su gestión.**

Con estas cifras, es acuciante no acudir a alternativas para la reducción del déficit mediante subidas adicionales de recaudación, como las propuestas en la reciente reforma, y sustituirlas por medidas destinadas a mejorar la eficiencia del gasto público y poner en marcha algunas reformas en el sector público para asegurar, de forma creíble, la sostenibilidad de nuestras finanzas públicas.

Si se diseña un sistema capaz de atraer inversiones y favorecer una mayor creación de empleo se producirán mayores ingresos por cotizaciones que permitirán equilibrar el sistema con menor esfuerzo y endeudamiento.

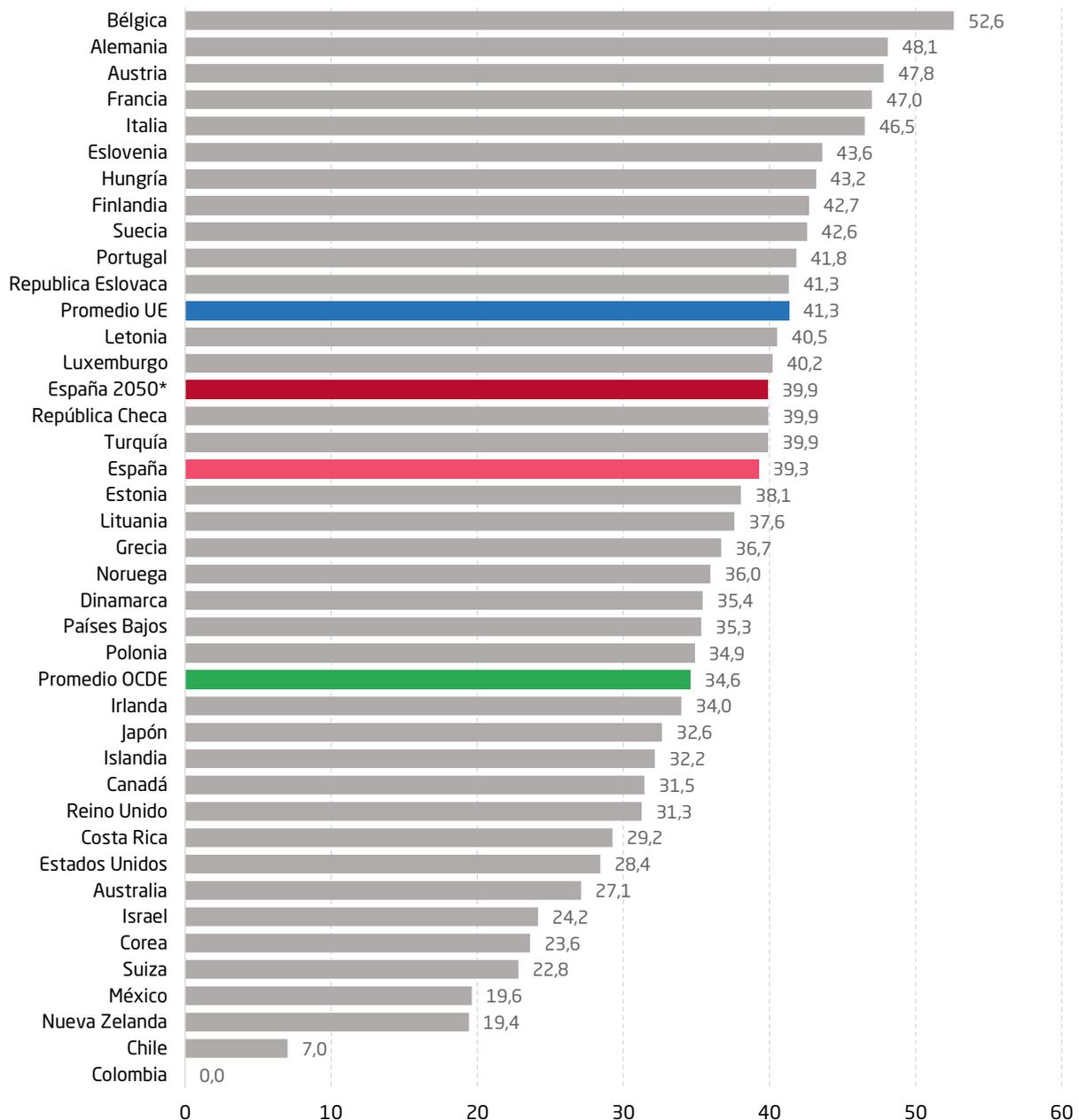
3. La brecha fiscal en España en comparación con los países de nuestro entorno

La diferencia entre el coste total del salario de un trabajador para la empresa y el salario neto que percibe [motivado por las cotizaciones a la Seguridad Social y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)], conocida como cuña o brecha fiscal, alcanzaba, en 2021, un



39,3% del salario del trabajador medio español aumentando desde el 39% de 2020 (Gráfico 6). Esta cuña fiscal superaba, en dicho año, en 4,7 puntos la media de los países de la OCDE, que se situaba en el 34,6%. Dicho de otro modo, en España el sueldo neto que finalmente recibe el empleado es solo el 60,7% del coste laboral para las empresas.

GRÁFICO 6
Brecha fiscal en 2021
(% del coste laboral)



Nota: La media de la UE solo incluye los países de la UE para los que hay datos disponibles en la OCDE (la información se refiere a un trabajador promedio soltero y sin hijos).

España 2050* en este caso incluyendo 1,2 puntos de cotizaciones adicionales del MEI a partir de 2029. No se está considerando que este trabajador medio se vea afectado por la cuota de solidaridad ni el destope de las cotizaciones.

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de datos de la OCDE.

Esta diferencia de 4,7 puntos se debe, fundamentalmente, al mayor peso que las cotizaciones sociales a cargo de las empresas tienen en nuestro país. **En 2021, en España, las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de las empresas suponen el 29,9% del salario bruto frente al 16,3% de media en la OCDE y el 21% de media en la UE.**

La reforma de las cotizaciones sociales aprobada por el Gobierno incrementará la diferencia entre la brecha fiscal de España y la media de la UE y de la OCDE, puesto que supondrá elevar el porcentaje desde 39,3% al 39,9% para un trabajador medio, aunque el efecto será todavía más acusado para aquellos trabajadores con salarios más altos, que pueden llegar a acumular una brecha fiscal de más de un 60% incluyendo la nueva cotización por cuota de solidaridad.

Una brecha fiscal más elevada en España, en relación con otros países de nuestro entorno, supone un mayor coste laboral para las empresas, lo cual tiene varias implicaciones negativas para nuestra economía. En primer lugar, un mayor coste laboral supone un deterioro de la competitividad de la economía. Y, en segundo lugar, mayores costes laborales inciden negativamente sobre la generación de empleo por parte de nuestro tejido empresarial.

Esta mayor brecha fiscal afecta a todos los trabajadores, no solo a los que tienen rentas más altas, aunque es todavía más acusado para estos últimos que sufrirán la subida de las bases máximas de cotización y la denominada cuota de solidaridad.

4. Soluciones, para la sostenibilidad del sistema, alternativas a la subida de las cotizaciones

En nuestra opinión, **existen soluciones alternativas, para garantizar la sostenibilidad del sistema, más eficaces y eficientes que el aumento de las cotizaciones que, como hemos visto, no resuelve el problema y puede empeorarlo a medio y largo plazo.** En concreto, por un lado, mediante **la profundización en la reforma paramétrica del sistema de jubilación iniciada en 2011, en línea con las recomendaciones de la AIREF en su «Opinión 2019» sobre el gasto de pensiones;** y, por otro, **reforzando el ahorro privado en Planes y Fondos de pensiones.**

Tal y como recomienda la AIREF en su «Opinión 2019» sobre el gasto de pensiones, *el déficit de la seguridad en el corto plazo tiene su origen en la gravedad de la crisis que provocó un desplome de las cotizaciones y ha de ser separado de los problemas de largo plazo, determinados por la demografía y que no son esencialmente diferentes en España que en el resto de los países de nuestro entorno. Para afrontar el reto de largo plazo, la solución propuesta debe ser factible, creíble y consistente intertemporalmente, por lo que debe considerar las implicaciones sobre la sostenibilidad y sobre la suficiencia. La economía política de cualquier reforma orientada a contener el gasto en pensiones debe llevar a una consideración previa de factibilidad y consistencia intertemporal. Es decir, la decisión sobre el futuro que adoptemos hoy debe ser también la que adoptaríamos una vez llegados a ese momento.*



En cuanto a sus propuestas de mejora, la AIREF considera que, a corto plazo, *es necesario cerrar el déficit estructural existente en la Seguridad Social, a través del traspaso de responsabilidades de gasto desde el Sistema de la Seguridad Social al Estado, mediante:*

- a) *La elevación en términos relativos de las cotizaciones destinadas a contingencias comunes (pago de pensiones) a costa de las asignadas al SEPE (pago por desempleo).*
- b) *La asunción por parte del Estado de determinados gastos que ahora soportan las cotizaciones, como son, entre otros, los gastos de funcionamiento de la Seguridad Social, de medidas de fomento del empleo consistentes en la reducción de cotizaciones, de las prestaciones por maternidad y paternidad y las subvenciones implícitas a regímenes especiales.*

En cuanto al largo plazo, sugiere adoptar medidas que refuercen la sostenibilidad, equidad y suficiencia del sistema, mediante, (...) la profundización en la reforma paramétrica del sistema de jubilación iniciada en 2011, mediante una combinación de medidas:

- **Modificar los requisitos de acceso a la pensión (anticipada y ordinaria) para fomentar el aumento de la edad efectiva de jubilación.**
- **El aumento de la carrera de cómputo de la pensión más allá de los 25 años.**

Es decir, **la AIREF no recoge entre sus soluciones la subida de ingresos mediante el incremento de cuotas sino el avance en la reforma paramétrica del sistema realizada en 2013 y en la actualidad derogada.**

Adicionalmente **sería conveniente potenciar el sistema de ahorro privado para que una parte significativa de la tasa de sustitución no se apoye en la pensión pública. En este sentido, el tratamiento fiscal de los Planes y Fondos de Pensiones es crítico para realizar o potenciar el cambio** desde un sistema de pensiones basado en el primer pilar, o pensiones públicas del sistema de la Seguridad Social, a otro en el que el segundo y tercer pilar (pensiones privadas de planes de empresa o individuales) tengan un peso superior.

Sin embargo, **este tratamiento fiscal ha venido empeorando desde 2015:** hasta ese año el límite estaba en los 10.000 euros anuales, que subían a 12.500 para mayores de 50 años; a partir de ahí se limitaron las aportaciones con derecho a deducción a 8.000 euros, cantidad que se redujo a 2.000 en 2021 y a 1.500 euros a partir de 2022, **siendo, en la actualidad, los límites de aportación más bajos de la UE.** Esta reducción de los incentivos fiscales ha supuesto una progresiva caída del volumen total de aportaciones efectivamente realizadas, desde un flujo de aportaciones superior a 6.000 millones de euros en el año 2006 hasta los 2.594 millones del año 2021, una caída superior al 58%. **Solo con el penúltimo cambio regulatorio que reducía el límite de 8.000 € a 2.000 € se produjo una caída, en este flujo de aportaciones, del 40%.**

Cabe resaltar, también, que, en el caso de España, no solo hablamos de un límite fiscal (que fija el máximo de aportaciones deducibles) sino que se trata de un límite legal, de manera que



no es posible acumular un ahorro superior, aun sin beneficiarse de la deducción fiscal, bajo multa de hasta un 50% sobre el importe excedido. Esto es relevante porque, en otros muchos países de la UE, sí que resulta posible realizar aportaciones por encima del mínimo deducible, lo que permitiría aumentar los derechos consolidados al final del plan.

Si bien es cierto que los planes de empleo, a partir de la Ley 12/2022, mejoran sus incentivos y, en teoría, presentarían una aparentemente notable capacidad de acumulación de ahorro, no obstante el límite de hasta 10.000 euros en aportaciones a este tipo de planes es, en realidad, un umbral al que, aunque teóricamente es posible llegar, en la práctica, dado los muchos más reducidos límites que se establecen a la reducción de las cotizaciones sociales correspondientes a estas aportaciones, resulta complicado que las empresas vayan a ser capaces de alcanzar el nivel máximo de la aportación, debido a los costes adicionales que ello supone.

En efecto, la Ley 12/2022 establece, en España, un máximo para la reducción de la cotización a la Seguridad Social por las aportaciones a planes de empleo que, en 2022, se situó en torno a los 1.400 euros, un umbral muy inferior al límite general que podría ser de hasta 10.000 euros (o, al menos, 4.250 euros, a complementar el resto por el trabajador). Por el contrario, en nuestro entorno existen muchos países que permiten una exención total de cotización a la Seguridad Social para las aportaciones realizadas por la empresa, normalmente dentro de los mismos límites fiscales para las aportaciones anuales, lo que permite aprovechar el potencial máximo del instrumento sin generar costes adicionales para la empresa.

De este modo, **asumiendo como aportación máxima, para este tipo de planes de empleo, el límite para la reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social (1.400 € de la empresa y hasta 3.600 € del trabajador), se obtiene que España queda ya por debajo de la media de la UE en planes de empleo (y, por supuesto, también en planes individuales donde está entre los peores marcos fiscales).**

Una muestra de que el tratamiento fiscal en España es poco beneficioso es que **el peso de los planes de pensiones privados y seguros con respecto al PIB, con cifras de 2021, es muy inferior al de Europa (16,5% frente a 35,5%), mientras que es superior el ahorro en depósitos bancarios y efectivo (39,9% frente a 30,3% en Europa), según datos de la OCDE; y estos datos han empeorado para 2022.**

Una vez constatado que, para garantizar el futuro de las pensiones en España de forma eficiente y sin poner en peligro el crecimiento económico y la creación de empleo, **es necesario incentivar el ahorro privado a través de fondos y planes de pensiones, al igual que se hace en la mayoría de los países de nuestro entorno, es necesario apuntar las medidas necesarias para conseguir estos objetivos, entre las que tienen particular relevancia las medidas fiscales.** En este sentido sería deseable:

- **Un aumento de los límites a las aportaciones que generan reducción en la base imponible, estableciendo límites anuales separados para las aportaciones realizadas a Planes**



Individuales y a Planes de Empleo, e incrementar dicho límite especialmente en las edades más cercanas a la jubilación, estableciéndose un escalado en función de la edad.

- También **es necesario ampliar el límite de aportación a favor del cónyuge con reducción en la base imponible, como ya recoge la recomendación 16.ª del Pacto de Toledo**.
- En cuanto a las prestaciones, **se debe recuperar el tratamiento como rendimientos irregulares, con aplicación del porcentaje de reducción del 30% actual eliminando la discriminación que sufre el cobro de las prestaciones desde la reforma del IRPF del año 2006**. La reducción se debería aplicar no solo a las prestaciones recibidas en forma de capital sino también a las prestaciones recibidas en forma de renta, ya que no es lógico que, en el momento de percibir las prestaciones, éstas deban tributar íntegramente como si dichos ingresos se hubieran generado en el año en el que se percibe el capital (en caso de percepción única) o en cada uno de los años en los que se perciban los pagos periódicos (en caso de percepción en forma de renta o mixta), cuando la realidad es que se trata de unos derechos acumulados durante toda la vida activa del partícipe que deberían beneficiarse del mismo tratamiento que se otorga al resto de rendimientos del trabajo obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo.
- Por último, **sería conveniente eliminar la otra discriminación en la tributación de la recepción de prestaciones en la parte correspondiente a los rendimientos generados por las aportaciones calificándolos como renta del ahorro**. En la actualidad, el rendimiento de las prestaciones de los instrumentos de previsión social tiene la calificación fiscal de rendimiento del trabajo, lo que hace tributar al tipo de gravamen que resulte de la aplicación de las escalas de gravamen del IRPF, no por sólo la recuperación de las aportaciones y contribuciones empresariales, sino también por la rentabilidad financiera generada por dichas aportaciones.



3. Conclusiones

La subida de las cotizaciones sociales, sobre todo empresariales, aprobada recientemente por el Gobierno, no resuelve los problemas de sostenibilidad del sistema público de pensiones. La subida de las cotizaciones sociales supondrá ingresos que difícilmente superarán el 1,3% del PIB, mientras que el gasto aumentará, como mínimo, 2,4 puntos del PIB.

De hecho, los 15.000 millones de euros previstos por el Gobierno en sus estimaciones tienen un efecto neto mucho menor en el sistema, puesto que no tienen en cuenta la parte correspondiente a las cotizaciones de los trabajadores públicos (en los que el ingreso se compensaría con el mayor gasto de las Administraciones públicas) ni el efecto de la deducción de cuotas para las empresas (en el Impuesto sobre Sociedades) o para autónomos y trabajadores en el IRPF, que supondrán una menor tributación por estos impuestos que reducirá el efecto neto de la medida cuyo impacto será, por tanto, significativamente inferior a los 15.000 millones previstos. En conclusión, la reforma no resuelve el problema del déficit y anticipa, de seguir por la misma senda, significativas subidas de cotizaciones futuras.

El aumento de las cotizaciones sociales va a incrementar el diferencial que nuestro país tiene con respecto a los países de la UE y de la OCDE. En el año 2021, el total de las cotizaciones sociales con respecto al PIB eran, en España, según los datos de la OCDE, superiores en 2,6 puntos de PIB a la media de los países de la zona euro y 4,7 puntos de PIB superiores a la media de la OCDE, todo ello con una tasa de ocupación casi 5 puntos inferior (67,7% vs. 72,5%) y con un nivel de productividad de la economía española inferior en 22,4 puntos a la de los países UE8 (77,6%).

El aumento de las cotizaciones sociales aprobado por la reciente reforma subirá la diferencia con la UE hasta los 3,5 puntos de PIB y con la OCDE hasta los 5,6. España tiene, también, cifras superiores a la media de la UE y de la OCDE en lo relativo a presión fiscal empresarial, peso de las cotizaciones sociales a cargo de las empresas respecto al PIB y cuña fiscal que el incremento de cotizaciones no hace sino agravar, **particularmente en el caso de las cotizaciones de empresas como porcentaje del PIB, donde nos situaríamos por encima de los máximos actuales de la OCDE.**

La subida de las cotizaciones que recae fundamentalmente en los empresarios, y que constituye un auténtico impuesto sobre el trabajo, provoca una pérdida de competitividad muy preocupante en un mundo cada vez más globalizado, con una creciente movilidad de capitales y de personas. Si se diseña un sistema capaz de atraer inversiones y favorecer una mayor creación de empleo, se producirán mayores ingresos por cotizaciones que permitirán equilibrar el sistema con menor esfuerzo y endeudamiento.

Por lo tanto, y **como conclusión, este enfoque de reforma del sistema de pensiones para conseguir un mayor equilibrio mediante el incremento de los ingresos por cotizaciones sociales, provocará efectos indeseados, como pérdidas de empleo y un menor crecimiento económico,** que, finalmente, producirán nuevos desequilibrios que, si se intentan corregir nuevamente utilizando los mismos métodos, generarán una espiral negativa que nos apartará, cada vez más, del objetivo previsto de suficiencia del sistema.

En nuestra opinión, **existen soluciones alternativas para garantizar la sostenibilidad del sistema más eficaces y eficientes que el aumento de cotizaciones que, como hemos visto, no resuelve el problema y puede empeorarlo a medio y largo plazo.** En concreto, y por un lado, mediante la profundización en la reforma paramétrica del sistema de jubilación iniciada en 2011, en línea con las recomendaciones de la AIREF en su «Opinión 2019» sobre el gasto de pensiones; y, por otro, reforzando el ahorro privado en Planes y Fondos de pensiones recuperando y reforzando los incentivos fiscales que se sitúan en la actualidad, en España, como los peores de la UE.



Los efectos presupuestarios de la reforma de las pensiones: un balance provisional

ÁNGEL DE LA FUENTE MORENO

Director Ejecutivo

Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)

Científico titular

Instituto de Análisis Económico (IAE-CSIC)

Introducción

Tras varios meses de negociaciones, se han cerrado los detalles de la fase final de la reforma del sistema público de pensiones. Los partidos de la coalición gobernante han alcanzado un acuerdo sobre su contenido, que cuenta con el apoyo de los sindicatos, aunque no con el de los empresarios, y con la aquiescencia de la Comisión Europea, al menos a la espera de las proyecciones del próximo *Ageing Report*. El acuerdo, luego recogido en lo esencial en el **Real Decreto-Ley 2/2023** (BOE, 2023), tiene cuatro componentes principales que tienen que ver con el cálculo de la pensión inicial, el *destope* de las cotizaciones sociales, la introducción de una cuota de solidaridad sobre las rentas salariales más altas y un endurecimiento del mal llamado Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI). La presente nota resume estas medidas y analiza los efectos que tendrán, una vez desplegadas plenamente, sobre los ingresos y gastos del sistema, actualizando, en algún caso, los cálculos realizados en un informe anterior (de la Fuente, 2022a).¹ Combinando estas cifras con otras estimaciones previas, se concluye que **el efecto neto de la reforma será un fuerte incremento del déficit del sistema público de pensiones en los próximos años que tenderá a absorber el grueso del margen fiscal disponible**.

El acuerdo incluye una modificación del procedimiento de cálculo de la pensión inicial que permitirá al trabajador escoger, en el momento de jubilarse, entre el sistema actual, en el que la base reguladora de la pensión se calcula como una media de los salarios actualizados por inflación de los últimos 25 años de actividad, y un cálculo alternativo en el que el período de cómputo se amplía hasta los 29 años, pero se descartan los 24 meses con menor base de cotización actualizada. Claramente, **la medida sólo puede incrementar el gasto en relación**

¹ El Real Decreto-ley (RDL) introduce algunos cambios muy menores en relación con el Acuerdo cuyos efectos no se tendrán en cuenta en lo que sigue por falta de tiempo. En cuanto sea posible, publicaremos un análisis más detallado.



con el modelo actual, pues sólo optarán por el período ampliado de cómputo aquellos que obtengan una mayor pensión con esta opción. Desaparece, por tanto, una de las posibles fuentes de ahorro con las que se esperaba controlar, en alguna medida, el crecimiento del gasto, compensando, en parte, los efectos de la primera fase de la reforma.

Las otras medidas acordadas sí generarán ingresos adicionales que ayudarán a contener el déficit del sistema de pensiones, aunque, como veremos enseguida, por un importe muy inferior al que sería necesario para restaurar su equilibrio financiero. La primera de estas medidas consiste en una **subida gradual de las bases máximas de cotización a la Seguridad Social entre 2024 y 2050, acompañada de la cuasi-congelación de las pensiones máximas a precios constantes**. Durante el período indicado, la base máxima de cotización aumentará en términos reales (esto es, tras ajustarla por la inflación) a una tasa anual del 1,20%, mientras que la pensión máxima lo hará al 0,115%. Esto supondrá, en 2050, un incremento acumulado del $(1,20^{27} - 1) = 38\%$ para la base máxima de cotización y del 3,15% para la pensión máxima, ambas medidas a precios constantes. A esto hay que añadirle la introducción de una **nueva cuota de solidaridad que gravará la parte de los salarios que exceda la base máxima de cotización a un tipo que irá subiendo gradualmente hasta alcanzar el 6%, así como una subida, también escalonada, del tipo de la cotización extraordinaria ligada al MEI, desde 0,6 hasta 1,2 puntos porcentuales, que se mantendrá, al menos, hasta 2050** en vez de sólo durante los diez años inicialmente previstos. También se contempla una **subida de las pensiones mínimas contributivas y asistenciales**, que pasarán a estar ligadas a la renta mediana y al umbral de pobreza, respectivamente, y ciertas mejoras en la cobertura de lagunas y el complemento por la brecha de género.

1. Efectos del destope y la cuota de solidaridad sobre los ingresos por cotizaciones sociales

Los Cuadros 1 y 2 recogen los datos necesarios para los cálculos que siguen. La primera columna del Cuadro 1 muestra los valores observados de la base máxima de cotización (por contingencias comunes del Régimen General de la Seguridad Social) y la pensión máxima en 2023. Estas cifras se trasladan a 2050, aplicando durante 27 años las tasas de crecimiento real anunciadas por el Gobierno. Así pues, las columnas correspondientes a 2023 y 2050 estarían, ambas, en precios del primero de esos años, lo que permite su comparación directa. Como se aprecia al compararlas, **la reforma reducirá la pensión máxima desde casi el 80% hasta menos del 60% de la base máxima de cotización, lo que supone una reducción muy considerable del grado de contributividad del sistema**.



CUADRO 1

Evolución prevista de la pensión máxima y la base máxima de cotización a precios constantes de 2023

	2023	2050	Crec. real anual	Crec. real acumulado
Base máxima de cotización	53.946	74.445	1,20%	38,0%
Pensión máxima	42.823	44.173	0,115%	3,15%
Pensión max./base max.	79,4%	59,3%		

Fuentes y notas: Los datos de 2023 corresponden al Régimen General de la Seguridad Social y se toman de las siguientes fuentes:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-2472

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Pensionistas/Revalorizacion/30459>

Los datos de 2050 se obtienen a partir de los de 2023 aplicando las tasas de crecimiento real propuestas por el Gobierno durante 27 años y están, por tanto, expresados en euros de 2023.

CUADRO 2

Tipos de cotización a la Seguridad Social, en porcentaje**(tipos de 2023 + cotizaciones MEI tras 2029)**

	Trabajador	Empresa	Total
Contingencias comunes	4,90	24,60	29,50
Desempleo	1,55	5,50	7,05
Formación	0,10	0,60	0,70
FOGASA	0,00	0,20	0,20
Total	6,45	30,40	37,45

Fuentes y notas: Los tipos de cotización ordinarios del Régimen General de 2023 se toman de la siguiente fuente:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-2472

A estos tipos se les suma la subida total prevista ligada en el llamado Mecanismo de Equidad Intergeneracional, que será de 1,2 puntos de 2029 en adelante (1,0 a cargo de la empresa y 0,2 del trabajador), que se incluye dentro del epígrafe de contingencias comunes.

El Cuadro 2, por su parte, muestra los tipos de cotización a la Seguridad Social que se aplicarán en 2050 si no hay cambios adicionales en la normativa. Aquí se incluye la cotización extraordinaria ligada al MEI, que será de 1,2 puntos de 2029 en adelante. Se excluyen las cotizaciones por contingencias profesionales que van a las Mutuas.

CUADRO 3

Rentas brutas del trabajo (en 2019) por encima de la base máxima de cotización de 2023, por tramos de renta, y recaudación adicional aproximada derivada del destope de las cotizaciones sociales y de la cuota de solidaridad

[1] Tramo de renta bruta del trabajo	[2] N.º de declarantes	[3] Salario bruto medio	[4] Renta total en exceso de base máxima de 2023, millones de euros	[5] De lo cual, hasta la nueva base máxima	[6] Por encima de la nueva base máxima
53.940 a 58.940	213.646	56.286	511	511	0
58.940 a 63.940	154.079	61.268	1.136	1.136	0
63.940 a 68.940	117.783	66.316	1.463	1.463	0
68.940 a 73.940	88.901	71.316	1.549	1.549	0
73.940 a 78.940	69.106	76.324	1.550	1.420	130
78.940 a 83.940	54.483	81.305	1.493	1.120	374
83.940 a 88.940	41.252	86.314	1.337	848	490
88.940 a 93.940	32.730	91.314	1.225	673	552
93.940 a 98.940	25.333	96.340	1.075	521	555
98.940 a 103.940	20.278	101.316	962	417	545
103.940 a 200k	103.503	132.965	8.184	2.127	6.057
200k a 500k	21.357	276.845	4.762	439	4.323
500k a 1 millón	2.507	667.666	1.539	52	1.487
Más de 1 millón	1.216	2.946.534	3.517	25	3.492
Total en Meuros	946.174		30.303	12.298	18.004
Total en % del PIB			2,64%	1,07%	1,57%
Tipo de gravamen				37,45%	6,0%
Recaudación adicional, Meuros				4.606	1.080
Recaudación adicional, % PIB				0,40%	0,09%
				destope	solidaridad

Fuentes y notas: Los datos de rentas del trabajo provienen de los microdatos de la Muestra Anual de Declarantes del IRPF 2019 del IEF-AEAT: https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica_de_los_declarantes_del_IRPF.shtml. Agradezco a Jorge Onrubia que me los haya proporcionado.

El PIB de 2019, excluyendo a las comunidades forales, se toma de la Contabilidad Regional de España del INE (2023).

Se incluyen los declarantes que tienen rendimientos brutos positivos del trabajo personal superiores a la base máxima de cotización anual en 2023 y cotizaciones sociales pagadas por el trabajador mayores de cero (para tratar de excluir a los pensionistas). Una parte de las rentas recogidas en el Cuadro podrían no estar sujetas a cotización. Se incluirían aquí las indemnizaciones por rescisión de contratos laborales y los rescates de planes de pensiones, así como los ingresos por actividades profesionales cuando el perceptor no está dado de alta como autónomo. Los datos no incluyen a los residentes de los territorios forales, por lo que el PIB se calcula también neto de su aportación.

El Cuadro 3 recoge algunos datos sobre la cola superior de la distribución de las rentas del trabajo en 2019 en territorio común (esto es, excluyendo a las comunidades forales, para las que no hay datos comparables de fácil acceso). Los declarantes con rentas brutas superiores a la base máxima de cotización anual del Régimen General de la Seguridad Social, en 2023 (unos 54.000 euros), se agrupan por tramos de renta. Para cada uno de ellos, se muestra el número de declarantes (columna [2]) y el valor medio de su salario bruto (columna [3]). La diferencia entre esta última cifra y la base máxima de cotización se multiplica por el número de declarantes del tramo para obtener la renta total que, en principio, pasaría a cotizar a la Seguridad Social con el *destope* (columna [4]). Esta renta ha de dividirse en dos componentes que se gravarán a distintos tipos: el integrado por las rentas salariales comprendidas entre la actual base máxima de cotización en 2023 y la nueva base máxima que se alcanzaría en 2050, y el que recoge las situadas por encima de esta última cantidad (en torno a 74.500 euros). El primer componente se gravará al tipo ordinario de cotización (el 37,45%, sumando las cotizaciones de la empresa y el trabajador), mientras que al segundo se le aplicaría sólo la nueva cuota de solidaridad a un tipo que sería del 6% en 2050².

Es importante destacar que la cuantía total de las rentas salariales situadas por encima de la base máxima de cotización actual asciende a sólo unos 30.300 millones de euros, lo que supone un 2,64% del PIB, un 5,30% de las rentas del trabajo y un 4,46% de las rentas brutas de los hogares con datos de la AEAT (2023). El potencial recaudatorio de gravar estas rentas, incluso a tipos muy elevados, es, por tanto, muy limitado en comparación con el de los gravámenes sobre bases más amplias. Así, el *destope* total de las cotizaciones generaría unos ingresos adicionales por cotizaciones de algo menos de un punto del PIB con el tipo existente de cotización, el 37,45%. La misma cantidad, sin embargo, podría obtenerse con un tipo de gravamen del 1,67% sobre las rentas brutas de los hogares.

El cálculo recogido en el Cuadro 3 es una primera aproximación que está sujeta a dos sesgos de signo opuesto. Con los datos de la Muestra Anual de Declarantes del IRPF del IEF-AEAT no es posible aislar, con precisión, las rentas del trabajo que estarían sujetas a cotización (véanse las notas del Cuadro), lo que tenderá a sesgar los resultados al alza al incluirse en los datos algunos rendimientos del trabajo personal que no cotizarían. Por otra parte, los datos son de 2019 y es probable que, al menos en términos nominales, tiendan a infravalorar las rentas de 2023, aunque el PIB agregado real sea muy similar en ambos ejercicios. En cualquier caso, puesto que el sesgo neto sería modesto en el peor de los casos, el cálculo debería darnos una idea bastante aproximada de los efectos recaudatorios de las medidas consideradas.

Tras calcular, sumando sobre intervalos de renta, los importes totales de ambos componentes de la renta que pasa a estar sujeta a gravamen, en la parte inferior del Cuadro se calcula la recaudación adicional atribuible al *destope* y a la nueva cuota de solidaridad una vez ambas medidas se hayan desplegado por completo en 2050. De acuerdo con mis cálculos, el *destope* incrementaría la recaudación por cotizaciones sociales en un 0,40% del PIB, a lo que habría

² El segundo componente se calcula por el mismo procedimiento que el total de la columna [4], pero trabajando con la nueva base máxima en lugar de la vieja, y el primero se obtiene después por diferencia.



que añadir otro 0,09% procedente de la nueva cuota de solidaridad. La suma de estas dos cantidades, el 0,49% del PIB, sería solamente una fracción de la cantidad necesaria para eliminar el déficit previsto del sistema.

2. Efectos del endurecimiento del Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) y de los cambios en el cálculo de la pensión

Los ingresos de la Seguridad Social aumentarán, también, a través de una subida de los tipos de cotización ligada, en principio, al MEI. A diferencia de las medidas discutidas en el apartado anterior, esta subida de cotizaciones se aplicará a toda la renta salarial por debajo de la base máxima de cotización, lo que da a este instrumento un poder de recaudación muy superior al de las medidas tipo *destope* que sólo actúan sobre una pequeña parte de la masa salarial, y lo hace mucho más consistente con la lógica contributiva del sistema. La subida inicialmente prevista del tipo de cotización por esta vía era de 0,6 puntos, lo que, de acuerdo con las estimaciones de Devesa *et al.* (2021), habría generado unos ingresos adicionales de en torno al 0,20% del PIB, o unos 2.200 millones de euros en 2020. Puesto que el tipo extraordinario de cotización se elevará, ahora, hasta el 1,2%, cabe esperar que el impacto sobre los ingresos también se duplique, alcanzando el 0,40% del PIB una vez se aplique el tipo máximo previsto.

Pasando del ingreso al gasto, ya se ha visto que la propuesta del Gobierno permitirá a los trabajadores elegir (durante un período transitorio de 20 años) entre el procedimiento actual de cálculo de la pensión inicial, con un período de cómputo de 25 años, y un cálculo alternativo en el que se utilizará un período de cómputo de 29 años, pero descartando los 24 meses peores. A largo plazo, se aplicaría sólo este segundo procedimiento.

Comenzamos analizando los efectos que tendría la aplicación obligatoria de este último sistema. Algunos trabajos recientes han estimado los efectos de posibles variaciones en el período de cómputo y el número de años a descartar sobre la cuantía de las pensiones iniciales, utilizando datos reales de cohortes recientes de jubilados³. Aunque ninguno de ellos ha simulado exactamente la propuesta del Gobierno, sus resultados sugieren que **el impacto de ésta podría ser prácticamente neutro**, quizás con una ligerísima reducción de la pensión media inicial de las futuras cohortes de jubilados que se trasladaría, gradualmente, al gasto en pensiones, ayudando a reducir el gasto futuro, pero de una forma extremadamente modesta.

De acuerdo con las estimaciones de Muñoz-Julve y Ramos (M-J&R, 2022, p. 13-14 y Gráfico 2), **un incremento del período de cómputo desde los 25 años actuales reduciría la pensión media inicial de una forma aproximadamente lineal, con una caída del 8,2% si se alcanzan los 35 años**. Como primera aproximación, por tanto, cabría esperar que la subida a 29 años que propone el Gobierno redujese la pensión media inicial en torno al 3,3% = $(4/10) \cdot 8,2\%$, otras cosas iguales. Esta reducción, sin embargo, se vería mitigada por la introducción de la posibilidad de descartar los dos peores años (en realidad, los 24 peores meses, que no es lo mismo). También

³ Véanse, en particular, DEVESA *et al.* (2021a y b) y MÚÑOZ-JULVE y RAMOS (2022).



según M-J&R (2022, Gráfico 3.2 en la p. 20) incrementar de cero a dos el número de malos años a descartar aumentaría la pensión media inicial en torno a un 3%. Aunque el dato se calcula con un período de cómputo de 35 años (y no los 29 propuestos), podría servir como primera aproximación. Combinando ambos cálculos, **la propuesta del Gobierno podría reducir la pensión media inicial en torno a un 0,3%**. Un cálculo similar a partir de los resultados de Devesa *et al.* (2021a y b) elevaría la caída de la pensión inicial media hasta un todavía muy modesto 0,6%.⁴

El efecto de estas medidas sobre el gasto total en pensiones iría creciendo gradualmente según se vayan jubilando nuevas cohortes afectadas por las nuevas reglas de cálculo de la pensión inicial. Si el sistema se implementase de forma inmediata, hacia 2050 prácticamente todo el *stock* de pensionistas ya se habría jubilado con las nuevas normas, con lo que esperaríamos, de ese momento en adelante, un ahorro de hasta el 0,6% del gasto total en pensiones. Puesto que éste podría situarse, entonces, entre el 15% y el 20% del PIB, el ahorro en 2050 se situaría en torno al 0,10% del PIB, una cantidad muy inferior a lo que sería necesario para restaurar el equilibrio del sistema.

Así pues, **la propuesta de largo plazo del Gobierno para el cálculo de la pensión sería, básicamente, neutra en términos presupuestarios. Pero puesto que durante 20 años se permitirá a cada nuevo jubilado elegir entre ella y el sistema actual según le convenga, el efecto neto de la reforma será, necesariamente, un incremento del gasto durante varias décadas, aunque de una magnitud difícil de precisar.**

3. El efecto neto de la reforma: un balance provisional

¿Son suficientes las medidas que acabamos de analizar para garantizar el equilibrio financiero del sistema público de pensiones contributivas? La respuesta corta es *no*. Como punto de partida hay que señalar que en 2019, el último ejercicio antes de la crisis de la covid-19 y del inicio del trasvase de su déficit al Estado mediante crecientes transferencias para financiar gastos supuestamente impropios, la Seguridad Social presentaba un déficit de unos 16.600 millones de euros o un 1,3% del PIB⁵ que tenderá a aumentar con el tiempo como resultado del rápido proceso de envejecimiento que estamos experimentando incluso sin cambios de política (en 0,7 puntos de PIB hasta 2050 según las proyecciones del Gobierno en el último *Ageing Report*)⁶.

⁴ Estos autores estiman que aumentar el período de cómputo de 25 a 35 años, sin más, reduciría la pensión media inicial en un 8,7%, mientras que la misma medida, acompañada del descarte de los 10 peores años la aumentaría en un 5,6% (Tabla 2 en la p. 6 del segundo de los trabajos citados). Usando el primer resultado, un incremento de 4 años del período de cómputo reduciría la pensión media, aproximadamente, en un 3,5%. Combinando ambos resultados, permitir el descarte de 10 años elevaría la pensión media en un $8,7 + 5,6 = 14,3\%$. Si suponemos que el efecto es aproximadamente lineal, el descarte de dos años elevaría la pensión inicial media en un 2,86%. Esta cantidad ha de restarse de 3,5% para llegar a la reducción esperada de la pensión media inicial del 0,62% que se indica en el texto.

⁵ Véase IGSS (2022). En ese año, los ingresos del Sistema de la Seguridad Social (derechos reconocidos netos por operaciones no financieras) ascendieron a 145.530,63 millones de euros y sus gastos (obligaciones reconocidas por operaciones no financieras) a 162.143,18 millones.

⁶ Véase el Cuadro 6 en la p. 20 de la ficha país de España (MAE, 2021). Según esta fuente, en un escenario sin cambios de política, el gasto público en pensiones aumentaría desde el 12,3% del PIB en 2019 hasta el 13,0% en 2050, mientras que los ingresos del sistema se mantendrían constantes en el 11,8% del PIB.



A una situación inicial ya de por sí apurada y con perspectivas de empeorar en un escenario sin cambios de política, hay que añadirle el **fuerte incremento del gasto en pensiones que resultará de la derogación de la reforma del 2013**. De acuerdo con las previsiones del propio Ministerio de Economía para el *Ageing Report* de 2021, la supresión del factor de sostenibilidad y la vuelta a la indexación al IPC incrementarán el gasto en pensiones en 3,5 puntos de PIB, en 2050, sin aportar ingresos adicionales.⁷ La AIREF (2020) es algo más optimista, con una previsión de aumento del gasto en 2050 de 3,2 puntos de PIB (2,3 debido a la supresión del IRP y 0,9 a la del FS), mientras que nuestras propias previsiones de hace unos años (en cuya actualización estamos trabajando) son algo más pesimistas, situando la factura en el año citado en entre 3,8 y 4,7 puntos, dependiendo de las previsiones de inmigración utilizadas (de la Fuente, García y Sánchez, 2020, Gráfico 10.a).

Así pues, **las previsiones existentes sitúan el coste bruto del núcleo de la contrarreforma de las pensiones en curso, medido en términos de gasto adicional en 2050, entre los 3,2 y los 4,7 puntos de PIB. De aquí habría que restar los incrementos de ingresos ligados al MEI, al *des-
tope* de las cotizaciones y a la nueva cuota de solidaridad, que hemos cifrado en un 0,89% (= 0,40 + 0,40 + 0,09), y habría que sumar el incremento de gasto generado por el cambio en el procedimiento de cálculo de la pensión inicial, y por las mejoras previstas a pensiones mínimas, complementos de brecha de género y relleno de lagunas de cotización**, cuyo coste no intentaré aproximar aquí.

Finalmente, **habría que considerar, también, el impacto de la reforma del sistema de cotización de los autónomos y de la introducción de incentivos para la prolongación de la vida laboral**. Ambas medidas tienen impactos inciertos y difíciles de estimar, pero me inclino a pensar que ninguno de ellos generará ahorros significativos a largo plazo. **En el caso de los autónomos** (véase de la Fuente, 2022b), **se espera que las cotizaciones de la mayoría de los afectados se reduzcan, al menos de entrada, pero las cotizaciones totales deberían aumentar a medio y largo plazo según la escala de cotización se vaya acercando, como está previsto, a los ingresos reales**. Las obligaciones futuras del sistema, sin embargo, se moverán en la misma dirección, tendiendo a compensar los efectos sobre la posición financiera neta del sistema en términos de valor presente. De hecho, puesto que las pensiones públicas españolas ofrecen una tasa de rentabilidad interna claramente superior al crecimiento del PIB, que sería la rentabilidad máxima sostenible, **el efecto neto de un aumento de las cotizaciones de los autónomos sobre la situación financiera a largo plazo del sistema de pensiones será seguramente negativo, agravando aún más sus problemas de sostenibilidad. En cuanto a la prolongación de las vidas laborales, por motivos diversos tampoco cabe esperar un ahorro neto significativo de unos incentivos que no pueden desviarse mucho de la neutralidad actuarial**.⁸ Siendo optimistas, cabría suponer, quizás, que estos dos últimos factores generan ahorros netos de un tercio de punto (por encima de los costes no cuantificados), con lo que el efecto conjunto de

⁷ Véase MAE (2021). Según esta fuente, la vuelta a la indexación con el IPC añadiría 2,7 puntos de PIB al gasto en pensiones en 2050 (Box 3.2.b en la p. 25) y la supresión del factor de sostenibilidad otros 0,8 puntos (Box 3.6.4.c en la p. 41).

⁸ Véase DE LA FUENTE, GARCÍA y SÁNCHEZ (2021), sección 6.



las medidas «compensatorias», incluidas en las dos fases de la reforma, ascendería a 1,2 puntos de PIB en 2050.

Dando por buenas esta última cifra y las proyecciones recogidas en el *Ageing Report*, nos quedarían por financiar $(3,5 - 1,2) = 2,3$ puntos de PIB de incremento del déficit hasta 2050 debido a la reforma, a lo que habría que añadir los 1,3 puntos del déficit inicial y los 0,7 de su aumento esperado durante el mismo período en ausencia de medidas de política. Así pues, la reforma en curso condena al componente contributivo del sistema público de pensiones a un déficit básico (antes de transferencias) elevado y rápidamente creciente durante las próximas décadas que habrá que cubrir con ingresos generales (o deuda). En torno a 2050 tendremos que inyectar, cada año, a la Seguridad Social recursos extra por valor de unos 4,3 puntos de PIB, lo que viene a ser el 57% de la recaudación por IRPF (que en 2019 fue del 7,56% del PIB). Tal presión dejará poco margen para financiar un mayor gasto en casi cualquier otra cosa, incluyendo sanidad y dependencia, con necesidades rápidamente crecientes debido al rápido envejecimiento de la población.

4. Una reflexión final: ¿cómo complementar la financiación de la Seguridad Social?

A la vista de las medidas que el Gobierno ha ido tomando en materia de pensiones públicas, podemos concluir que **su plan consiste en mantener, o de hecho incrementar, la generosidad actual del sistema, haciendo frente al fuerte incremento del gasto que esto supondrá en las próximas décadas por dos vías.** La primera y fundamental sería **un aumento sustancial en las transferencias del Estado financiadas con impuestos generales que se complementarían con la emisión de deuda.** Esto ya ha comenzado a hacerse con una alegría preocupante. Los PGE para 2023 (MH, 2022, pp. 594 y 612) incluyen casi 20.000 millones en transferencias del Estado a la Seguridad Social por encima de las tradicionales aportaciones para financiar las pensiones no contributivas y los complementos de mínimos de las contributivas, mientras que la deuda del Sistema con el Estado roza ya los 100.000 millones de euros (BdE, 2023).

La segunda vía de financiación que el Gobierno busca ampliar de forma sustancial con las medidas analizadas en este artículo es lo que podemos llamar el **Impuesto de la Seguridad Social (ISS)**. En un sistema de pensiones contributivo como es el nuestro (aunque cada vez en menor medida), las cotizaciones sociales no han de verse como un impuesto sino como un componente diferido del salario que se percibirá tras la jubilación en forma de pensión. Esto, sin embargo, deja de ser el caso en el momento en el que un aumento de la base de cotización no se traduce ya en una mayor prestación (por jubilación, supervivencia o desempleo) por haberse alcanzado el tope máximo de esta última. La base de cotización necesaria para generar la prestación máxima, por tanto, marcaría el *umbral de no contributividad*, más allá del cual las cotizaciones sociales dejan de ser salario diferido y se convierten en un impuesto puro y duro, el ISS. **Puesto que la base máxima de cotización es ya superior al umbral de no contributividad en pensiones y desempleo, el ISS ya existe en la actualidad, pero su importancia aumentará muy sustancialmente con las medidas que acaba de aprobar el Gobierno en materia de *destope***



de cotizaciones y cuota de solidaridad, dado que éstas elevan, muy sensiblemente, la carga tributaria sobre las rentas situadas por encima del umbral de no contributividad.

Aunque la propuesta del Gobierno en materia de pensiones suscita dudas más que razonables, es cierto que la sociedad española tendría todo el derecho a decidir, democráticamente y tras un amplio debate informado por los mejores datos disponibles, que es necesario complementar la financiación de la Seguridad Social con el fin de mantener un sistema de pensiones más generoso del que se podría financiar con criterios puramente contributivos. Si se opta por esta vía, sin embargo, sería razonable exigir que el coste de esta política se reparta de una forma equitativa y transparente entre toda la población, y no sólo entre los trabajadores en activo, lo que exige que se atienda a la capacidad económica global de cada ciudadano y no sólo a sus rentas salariales dentro de un determinado intervalo.

Estas consideraciones apuntan hacia instrumentos de financiación complementaria de la Seguridad Social muy distintos del ISS e incluso de las transferencias del Estado. El primero es un pésimo impuesto, con una base muy estrecha que exige tipos elevados para obtener una mínima recaudación, que, a su vez, lo hacen ser muy distorsionante; mientras que las segundas resultan muy poco visibles para el ciudadano medio y tienden a ocultarle la magnitud del problema. **Una opción preferible sería un recargo proporcional sobre la cuota íntegra estatal del IRPF.** Esto aseguraría un reparto progresivo de los costes de la financiación complementaria del sistema de pensiones, pero dificultaría la solución populista de «barra libre y que paguen los ricos» que tanto tienta al menor de los partidos del Gobierno y ayudaría a que los contribuyentes percibieran los costes reales de esta política, contribuyendo, así, a hacer algo más factible un cierto control del gasto. **El recargo sustituiría no sólo al ISS sino también a las actuales transferencias del Estado** (lo que exigiría un ajuste a la baja de los tipos ordinarios del IRPF para compensar). **Deberían incluirse aquí las transferencias que financian las prestaciones asistenciales y los complementos de mínimos a las pensiones, así como las aportaciones complementarias de carácter general para cubrir el déficit financiero del sistema de pensiones,** que deberían reconocerse explícitamente como tales, abandonando la ficción de que sirven para compensar unos supuestos *gastos impropios* de la Seguridad Social que, en su mayor parte, no son tales.

Referencias bibliográficas

AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT, 2023): «Informe anual de recaudación tributaria», 2019.

 <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/estadisticas/recaudacion-tributaria/informe-anual/ejercicio-2019.html>

AIReF (2020): «Actualización de previsiones demográficas y de gasto en pensiones», *Documento Técnico* 1/20. Madrid.

 <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/09/PREVIS-DEMOGRAFICAS/200928-Documento-T%C3%A9cnico-previsiones-demogr%C3%A1ficas-y-gasto-en-pensiones.pdf>



BANCO DE ESPAÑA (BdE, 2023): Administraciones de Seguridad Social. Deuda según el protocolo de déficit excesivo por instrumentos.

 <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1216.pdf>

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.

 <https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/29/pdfs/BOE-A-2021-21652.pdf>

– (2023): Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

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

COMISIÓN EUROPEA (CE, 2021): Anexo de la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España. Bruselas.

 <https://planderecuperacion.gob.es/documentos-y-enlaces>

DE LA FUENTE, A. (2022a): «Sobre la financiación de la Seguridad Social: algunas reflexiones al hilo de la propuesta de «destope» de las cotizaciones», FEDEA, *Colección Apuntes 2022-31*. Madrid. <http://bit.ly/3Br5cFz>

– (2022b): «Seguimiento de las reformas e inversiones del Plan de Recuperación», Boletín FEDEA n.º 18, *Estudios sobre la Economía Española 2022-21*, Madrid.

 <https://bit.ly/3Br5oUN>

DE LA FUENTE, A., M. A. GARCÍA y A. R. SÁNCHEZ (2021): «Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones», *Mediterráneo Económico* 34, 2021, pp. 113-137. Disponible también en versión documento de trabajo en <https://bit.ly/3qYCvsJ>

– (2020): «¿Hacia una contrarreforma de pensiones? Notas para el Pacto de Toledo», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 232 (1), pp. 115-143.

DEVESA, E., M. DEVESA, B. ENCINAS, I. DOMÍNGUEZ y R. MENEU (2021): «Efectos del Mecanismo de Equidad Intergeneracional sobre el Sistema de Seguridad Social», Instituto Santa Lucía.

 https://institutosantalucia.es/wp-content/uploads/2021/12/informe_efectos_MEI.pdf

DEVESA, E., M. DEVESA, I. DOMÍNGUEZ, B. ENCINAS y R. MENEU (2021a): «Efectos de la ampliación a 35 años del cálculo de la Base Reguladora en el sistema de pensiones de jubilación español», Universidad de Valencia, Observatorio sobre el sistema público de pensiones, abril.

 https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/BR35_mejores25.pdf



- (2021b): «Efectos de la ampliación a 35 años del cálculo de la Base Reguladora, eligiendo los 25 mejores, en el sistema de pensiones de jubilación español», Universidad de Valencia, Observatorio sobre el sistema público de pensiones, noviembre.

 https://www.uv.es/pensiones/docs/pensiones-jubilacion/BR35_mejores25.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE, 2023): Contabilidad Regional de España.

 https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=resultados&idp=1254735576581

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (IGSS, 2022): Liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social. Ejercicio 2019.

 <https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/393/396/ab8e1087-36bc-44b3-ac3a-e7a8d12ab96c>

MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, Gobierno de España (MAE, 2021): «Ageing Report 2021». Country fiche, Spain.

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

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (MH, 2022): Presupuestos Generales del Estado para 2023. Informe Económico y Financiero.

 <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformeEconomicoFinanciero/Documents/Informe%20Economico%20Financiero%202023.pdf>

MÚÑOZ-JULVE, A. y R. RAMOS (M-J&R, 2022): «Estimación del impacto de variaciones en el período de cálculo de la base reguladora sobre la cuantía de las nuevas pensiones de jubilación», Banco de España, *Documentos Ocasionales* N.º 2219.



Efectos sobre el empleo y el PIB del aumento de las cotizaciones sociales¹

JOSÉ EMILIO BOSCÁ MARES

Catedrático de Análisis Económico
Universidad Valencia
FEDEA

RAFAEL DOMÉNECH VILARIÑO

Catedrático de Análisis Económico
Universidad de Valencia
Responsable de Análisis Económico
BBVA Research

JAVIER FERRI CARRERES

Departamento de Análisis Económico
Universidad de Valencia
FEDEA

Introducción

Los problemas estructurales de la economía española están claramente identificados desde hace años (véase Andrés y Doménech, 2015, o Doménech, 2023). Primero, una **brecha en renta per cápita y PIB por persona en edad de trabajar con respecto a las economías más avanzadas** en el entorno europeo que, lejos de cerrarse, se ha ampliado desde la Gran Recesión. Segundo, una **productividad del trabajo** (PIB por empleado) que, de acuerdo con los datos de Eurostat, ha crecido a una tasa anual media del 0,7% desde 1985 hasta 2022, un 28,4% acumulado, frente al 1,1% del promedio de las siete economías europeas más avanzadas, un 53,3% acumulado. Tercero, unas **tasas de desempleo general y juvenil estructuralmente elevadas** entre los países de la UE. Cuarto, un **capital humano que puntúa por debajo de la UE**, tanto si consideramos el desempeño de nuestros estudiantes como las competencias de la población adulta, en el que el abandono educativo temprano juega un papel central. Quinto, una **tasa de inversión en I+D sobre PIB por debajo de la media de los países de la UE** más avanzados. Sexto, unos **niveles de desigualdad elevados**, en parte como consecuencia del fracaso escolar y abandono temprano

¹ Los autores agradecen los comentarios de M. Cardoso, A. García, J. R. García, J. Sicilia y C. Ulloa, y la ayuda del proyecto PID2020-116242RB-I00 financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (MCIN/AEI/ 10.13039/501100011033), del proyecto GVPROMETEO2020-083 financiado por la Generalitat Valenciana, y la Ayuda TED2021-132629B-I00 financiada por MCIN/AEI/ 10.13039/501100011033 y la «European Union NextGenerationEU/PRTR».



del sistema educativo, y de las elevadas tasas de desempleo en relación con el resto de la UE. Séptimo, una **mayor presión sobre el gasto público en pensiones, sanidad y dependencia** que impone el envejecimiento de la población y el aumento de las cohortes que, en un futuro próximo, entrarán en la edad de jubilación. Todos estos problemas también estaban reconocidos en el informe «España 2050» publicado por la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia (2021). Son barreras que nuestra sociedad tiene que superar si no queremos sacrificar nuestro bienestar futuro y el de nuestros descendientes, y que requieren de un enfoque holístico y de acciones coordinadas y consistentes entre sí.

Recientemente se han conocido los detalles de la última fase de la reforma del sistema público de pensiones que acaba de aprobar el Gobierno mediante el [RDL 2/2023](#). Siendo la sostenibilidad, suficiencia y equidad del sistema público de pensiones uno de los grandes problemas esbozados anteriormente, la valoración de la reforma ha de realizarse tanto por su capacidad para resolver su sostenibilidad presupuestaria como por su contribución a mejorar (o, al menos, no agravar) los otros grandes retos a los que se enfrenta nuestra economía.

El compromiso asumido en el componente 30 del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia del Gobierno de España (2021), para cambiar el sistema público de pensiones, era un reconocimiento implícito de la existencia de problemas estructurales, largamente negados por amplios sectores de la sociedad y, en este sentido, suponía el primer paso para encontrar una solución. Sin embargo, **las medidas de aumento de cotizaciones sociales propuestas en el proyecto del Real Decreto-ley previsiblemente serán insuficientes para hacer frente al incremento del gasto en pensiones, desincentivarán la inversión y la creación de empleo y lasstrarán el crecimiento económico.**

De la Fuente (2023) ha realizado una primera evaluación de la reforma y concluye que **alrededor del año 2050 el déficit de la Seguridad Social se situará en un 4,3% del PIB, que es la aportación anual adicional de financiación que necesitará el sistema para hacer frente al pago de las pensiones.** En ausencia de medidas correctoras no adoptadas en esta reforma, **se fía la financiación de este déficit al aumento de las cotizaciones a la seguridad social**, con especial incidencia en aquéllas correspondientes a las rentas del trabajo más elevadas, reduciendo la contributividad del sistema.

Cuando disminuye la contributividad del sistema, ya que el incremento de las cotizaciones sociales no da derecho a un aumento proporcional de la pensión futura, las cotizaciones dejan de ser consideradas como un salario diferido y pasan a ser un **impuesto al trabajo**, que aumenta los costes salariales en detrimento del empleo y de la actividad económica. Como señala Disney (2004), los sistemas públicos de pensiones contienen tanto un componente actuarial como uno redistributivo. El primero está próximo a un sistema de ahorro, mientras que el segundo es un impuesto sobre el empleo.

La **evaluación de los efectos de los impuestos sobre el trabajo** en la actividad económica tiene una larga tradición en la literatura económica. Desde los años noventa del siglo pasado se ha analizado la importancia de estos impuestos en el peor desempeño de los mercados de trabajo



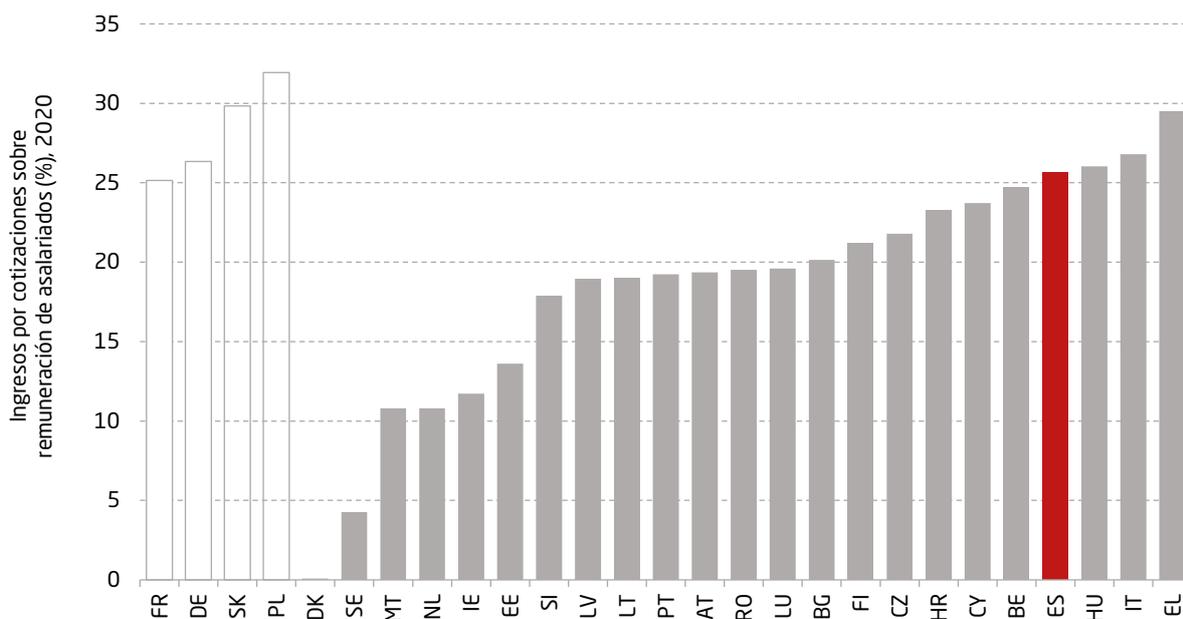
en Europa respecto a Estados Unidos (véase, por ejemplo, Arpaia y Caronne, 2004, Prescott, 2004, Nickell, 2006, o Doménech y García, 2008). En las dos últimas décadas, la literatura ha avanzado mucho en la evaluación de estos efectos mediante modelos dinámicos de equilibrio general, como en las contribuciones de Coenen, McAdam y Straub (2008), Boscá, Doménech y Ferri (2009 y 2013), Farhi, Gopinath e Itshkoki (2014) o Engler *et al.* (2017). Otras aproximaciones empíricas también evidencian una reacción negativa del empleo ante aumentos en las cargas fiscales sobre el trabajo como, por ejemplo, Kramarz y Philippon (2001), Bunel y L'Horty (2012), Saez, Schoefer y Seim (2019), o Gechert, Paetz y Villanueva (2021). Para el caso concreto de España, recientemente Fuster (2022) ha analizado los efectos macroeconómicos y distributivos de incrementar diferentes figuras impositivas. **Los resultados de todos estos trabajos apuntan a que el aumento de la imposición efectiva sobre el trabajo tiene efectos negativos sobre el empleo y el PIB.**

1. Evidencia en la UE de las diferencias en cotizaciones sociales y empleo

En el Gráfico 1 se muestra el **tipo implícito de las cotizaciones sociales en la UE** calculado por la Comisión Europea (2022). Este tipo implícito se obtiene como el cociente del total de las cotizaciones obligatorias a empresas y trabajadores sobre la remuneración de los asalariados. Por el principio de separación de fuentes aplicado en España, para homogeneizar la comparación internacional, de las cotizaciones se han excluido las contribuciones a sistemas de sanidad cuando la información disponible lo permite. En Alemania, Francia, Polonia y Eslovaquia los datos proporcionados por la Comisión Europea no posibilitan esta corrección.

GRÁFICO 1

Tipos implícitos de las cotizaciones sociales, sin sanidad, en la UE (año 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2022).

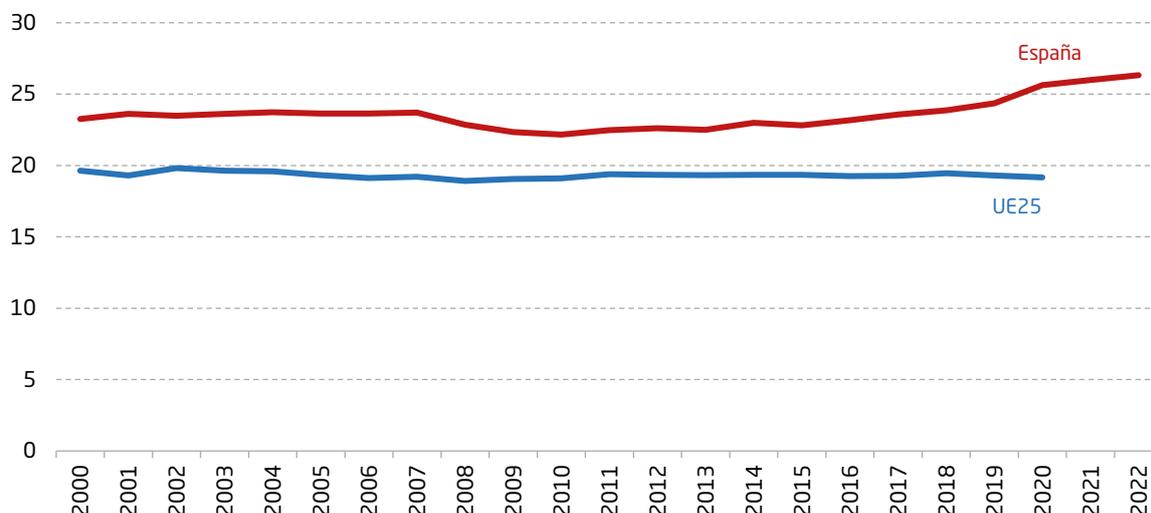


Como puede observarse, **el tipo implícito de las cotizaciones sociales en España (25,64%) estaba, en 2020, en la parte alta de la UE, que se mueve en un rango entre el 0,09% de Dinamarca y el 29,51% de Grecia. Dinamarca** es un ejemplo de un país que ha optado por un primer pilar del sistema público de pensiones totalmente redistributivo y no contributivo, que, junto con las prestaciones por desempleo, es más eficiente financiar con tributos generales y con impuestos generales sobre el trabajo. La parte contributiva descansa sobre el segundo pilar de planes de empleo y el tercer pilar de planes individuales. Algo parecido ocurre en **Suecia**, con un tipo implícito del 4,26%. Los impuestos financian la pensión mínima de garantía, el sistema de reparto contributivo de cuentas nocionales se financia con aportaciones de empresas y trabajadores, que también contribuyen a un sistema de capitalización.

El Gráfico 2 ilustra la **evolución a partir de 2000 del tipo implícito de las cotizaciones a la Seguridad Social de España y la media de los 25 países de la UE sin contribuciones a la sanidad**. Se observa que **los tipos efectivos de las cotizaciones a la Seguridad Social en España han estado unos 4,2 puntos porcentuales por encima de los de los países de la UE**. Además, frente a la estabilidad en la UE, desde 2010 se observa en España una tendencia creciente de aumento del tipo en 4,1 puntos en poco más de una década, lo que ha ampliado la diferencia con la UE.²

GRÁFICO 2

Tipos implícitos de las cotizaciones sociales sin sanidad en España y UE25 (periodo 2000-2022)

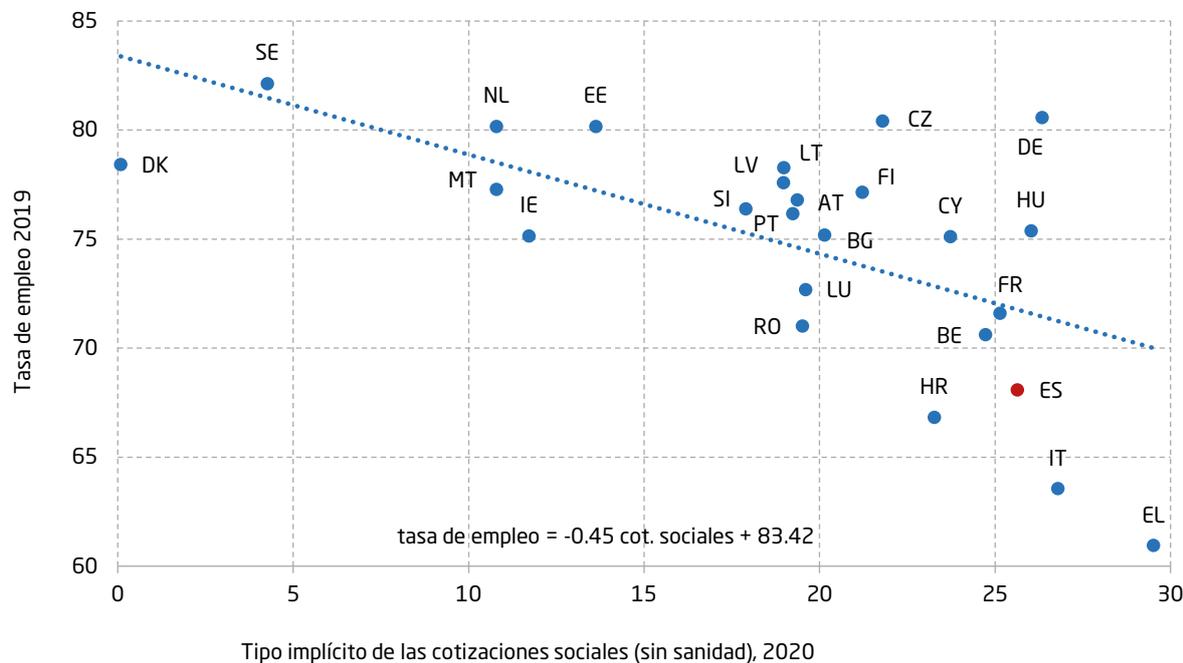


Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2022), la Agencia Tributaria y el INE.

² Los datos de España para 2021 y 2022 extrapolan el tipo implícito utilizando información de la Agencia Tributaria y de Contabilidad Nacional del INE, y la metodología de la Comisión Europea (2022).

GRÁFICO 3

Relación entre las tasas de empleo y el tipo efectivo en las cotizaciones sociales (sin sanidad)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

El Gráfico 3 muestra la **relación entre el tipo implícito de las cotizaciones y la tasa de empleo en 2019**, antes del inicio de la pandemia del COVID-19. Aunque la correlación es estadísticamente significativa (con una pendiente tal que cada punto de aumento de las cotizaciones está asociado a -0,45 puntos de tasa de empleo), no pueden extraerse conclusiones contundentes sobre los efectos en el empleo, ya que existen otras diferencias entre países por las que sería necesario controlar, como la eficiencia de las Administraciones públicas, las regulaciones del mercado de trabajo o la efectividad de las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, entre otros factores.

Además de a las tasas de empleo, las cotizaciones sociales pueden afectar al número de horas trabajadas totales, en línea con el análisis de Prescott (2004). Al considerar las diferencias de productividad (PIB por hora trabajada) entre los países de la UE en 2019, se observa que **un aumento de 10 puntos en el tipo implícito de las cotizaciones sociales está asociado a un 6 por ciento menos de horas totales trabajadas sobre la población en edad de trabajar**, y que esta correlación es estadísticamente significativa.³

³ Al regresar la ratio de horas totales trabajadas sobre la población en edad de trabajar sobre el PIB por hora trabajada y las cotizaciones sociales sin sanidad se obtiene que ambos regresores son negativos y estadísticamente significativos con t-ratios de -4,71 y -2,62 respectivamente. El dato de productividad de Irlanda está corregido por la diferencia entre el PIB y la RNB modificada (véase Irish Department of Finance, 2018). Para Luxemburgo esta corrección de la productividad no está disponible, por lo que no se incluye en la muestra de esta regresión.



2. Efectos económicos del incremento de las cotizaciones sociales

Por las razones discutidas anteriormente, el análisis de los efectos de la imposición sobre el trabajo en el comportamiento de los agentes económicos ha pasado a evaluarse con ayuda de modelos dinámicos de equilibrio general que permiten tener en cuenta múltiples canales de oferta y demanda, a través de los cuales los cambios en los tipos impositivos pueden afectar a las distintas variables económicas. En particular, en esta nota actualizamos algunos de los resultados de Boscá, Doménech y Ferri (2013), centrándonos en el aumento mínimo de las cotizaciones sociales anticipado en la presentación del RDL 2/2023. Sin embargo, en lugar de emplear el modelo REMS de Boscá *et al.* (2011) como hicimos entonces, utilizamos la versión más reciente del modelo, denominado EREMS (véase Boscá *et al.*, 2020), estimado con datos de la economía española hasta 2T2022.⁴ Ambos modelos, REMS y EREMS, han sido, durante más de una década, ampliamente utilizados por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital para realizar evaluaciones macroeconómicas y simulaciones de cambios de política económica presentados en distintas ediciones del Programa de Estabilidad y del Programa Nacional de Reformas.

En concreto, la simulación que se realiza consiste en un aumento de las cotizaciones sociales no contributivas de manera que permita aumentar *ex-post* los ingresos públicos 1 punto porcentual de PIB. La mayor recaudación se transfiere directamente a las economías domésticas como una transferencia social de cuantía fija, sin alterar la ratio de deuda pública sobre PIB a largo plazo. La simulación no evalúa, por lo tanto, los efectos del aumento de la imposición necesarios para cubrir con otros impuestos el déficit contributivo existente en la actualidad (equivalente a un 2% del PIB en 2022) o el que pueda sobrevenir en el futuro.

En el Cuadro 1 se muestran los **efectos de la medida obtenidos con esta simulación**. Los resultados representan los efectos de largo plazo, aunque la observación de la dinámica de las variables indica que los impactos después de tres años son muy parecidos a los de largo plazo. Para aumentar *ex-post* en un punto de PIB los ingresos obtenidos con las cotizaciones sociales, los tipos efectivos deberían aumentar un 5,6 por cien, lo que equivale a 1,8 puntos porcentuales. **La subida en las cotizaciones provocaría una caída del PIB de un 0,6 por cien y de un 1 por cien de las horas trabajadas**, es decir, en el empleo equivalente a tiempo completo. **El salario bruto o coste laboral total aumentaría un 0,6 por cien y el salario neto, después de cotizaciones sociales, disminuiría un 2%.**

⁴ El lector interesado puede consultar todos los detalles del modelo en el artículo de Boscá *et al.* (2020) y en apéndice técnico disponible en <https://bit.ly/3Z5G8wW>.



CUADRO 1

Efectos macroeconómicos (en %) de un aumento en el tipo de trabajo efectivo necesario para aumentar los ingresos públicos un 1% del PIB

	Efectos a largo plazo (%)
Tipo implícito de cotizaciones sociales	5,6
PIB	-0,6
Inversión privada	-0,2
Consumo	-0,5
Horas trabajadas	-1,0
Salario neto	-2,0
Ingresos públicos sobre PIB	1,0

Fuente: Elaboración propia a partir de EREMS (Boscá *et al.*, 2020).

Los resultados también apuntan a que **los efectos del mayor gasto en pensiones sobre la demanda agregada serían insuficientes para compensar los que restringen la oferta agregada, de manera que el consumo final disminuiría un 0,5%** (con efectos asimétricos sobre el consumo de la población trabajadora respecto a la población pensionista) **y la inversión privada lo haría un 0,2%**. Como consecuencia de que la inversión privada disminuye menos que las horas totales trabajadas, **la relación capital trabajo aumenta (0,8), por lo que la mayor imposición sobre el empleo incentiva la sustitución del trabajo por capital productivo**, en una economía con menor nivel de actividad. Como respuesta a una imposición elevada sobre el empleo, la automatización y robotización asociadas a la disrupción digital podría acelerar la adopción de tecnologías sustitutivas del factor trabajo, en lugar de favorecer aquellas que sean complementarias, que es el modo óptimo de incorporar y adaptarse a las nuevas tecnologías, como sostienen Acemoglu *et al.* (2020).

El aumento del tipo impositivo efectivo al trabajo tiene **otros efectos económicos** durante la transición al estado estacionario de largo plazo. El incremento de las cargas fiscales sobre el trabajo influye sobre la negociación de los salarios en la economía al encarecer el coste laboral, con el consiguiente repunte de la inflación relativa a otros países de la UE y la pérdida de competitividad exterior. **El modelo impone como restricción de cierre de cualquier desequilibrio de la balanza por cuenta corriente un ascenso del coste de financiación exterior de la economía española.**

A diferencia del modelo REMS de Boscá *et al.* (2011), en esta versión no se incluye un mercado de trabajo de búsqueda y emparejamiento con desempleo de equilibrio a largo plazo como en Pissarides (2000). **En la medida en que el aumento de las cotizaciones sociales no contributivas eleva los costes laborales y no se ve compensado por una disminución del salario corriente, se amplía la distancia entre los agentes sociales en la negociación colectiva.** Este incremento de la cuña fiscal provoca, a largo plazo, un incremento de la tasa de desempleo de



equilibrio, que explica que los efectos negativos sobre el PIB sean ligeramente superiores en las simulaciones de Boscá, Doménech y Ferri (2013).

Por otra parte, **la reforma contempla el aumento de la base máxima de cotización sin contrapartida en las pensiones máximas hasta 2050, así como la introducción de una cuota de solidaridad. Ambas medidas afectan negativamente a las rentas más altas en la distribución de salarios, que guardan una estrecha relación con los trabajadores más productivos y, por lo tanto, introducen una penalización a la acumulación de capital humano y la adquisición de habilidades y competencias.** La abundante literatura teórica y empírica existente (véase, por ejemplo, de la Fuente y Doménech, 2006, y las contribuciones citadas) indica que la acumulación de capital humano es uno de los motores del crecimiento de una economía. **La subida de los impuestos al trabajo en relación con otros impuestos desincentiva la inversión en capital humano y, por lo tanto, lastra adicionalmente el crecimiento.** Estos efectos se pueden ver amplificadas por el hecho de que la libertad de movimientos del empleo dentro de la UE pueda afectar a la retención y atracción de capital humano ante niveles relativos más desfavorables de las cotizaciones sociales. España, como muchos otros países en la UE, necesita una población inmigrante creciente para mantener su población activa en las próximas décadas. De acuerdo con las últimas proyecciones del INE (2022), de 2022 a 2051 será necesario un flujo neto medio de inmigración de 307 mil personas al año para que se cumplan sus proyecciones demográficas, ante la disminución esperada de la población nacida en España. Los resultados de las simulaciones del Cuadro 1 se basan en la hipótesis de que el aumento de cotizaciones no afecta al capital humano ni a los flujos migratorios, por lo que, de nuevo, pueden estar infraestimando el efecto final.

3. Conclusiones

Ante medidas que aumentarán el gasto en las próximas décadas, **la reforma de pensiones introducida en el RDL 2/2023 hace descansar el equilibrio del sistema en un aumento de las cotizaciones sociales.** Las proyecciones presentadas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2023) anticipan que el incremento de las bases máximas, la cuota de solidaridad y el alza de cotizaciones que implica el Mecanismo de Equidad Intergeneracional permitirán aumentar los ingresos del sistema en 1,1 puntos porcentuales del PIB en 2050. El propio RDL propone como mecanismo de cierre la posibilidad de elevar, aún más, las cotizaciones sociales si, como es previsible de acuerdo con las proyecciones de la Comisión Europea (2021), los ingresos son insuficientes para financiar el avance del gasto.

En esta nota no evaluamos la subida de las cotizaciones sociales que será necesaria para garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones, sino que **nos centramos en los efectos macroeconómicos de los incrementos ya aprobados.** De manera complementaria a los resultados de Boscá, Doménech y Ferri (2013) obtenidos con el modelo REMS, utilizamos una nueva versión de este modelo (EREMS). Nuestros resultados apuntan a que, **para recaudar un 1 por ciento más del PIB, el aumento necesario de las cotizaciones sociales da lugar a una**



disminución del PIB del 0,6%, una caída de las horas totales trabajadas del 1,0%, una reducción del 2,0% en el salario neto de cotizaciones y la sustitución del trabajo por capital.

Los efectos serán mayores a los simulados con este modelo en la medida en que se materialice alguna de las tres posibilidades siguientes. Primero, si las necesidades de incrementar las cotizaciones para cubrir el déficit contributivo de la Seguridad Social terminan siendo superiores a las ya aprobadas. Segundo, si la cuña fiscal introducida por las medidas tiene efectos negativos de segundo orden sobre el desempleo de equilibrio. Tercero, si el aumento de las cotizaciones genera un desincentivo a la acumulación de capital humano, estimula el desplazamiento del trabajo cualificado hacia otras economías, o lastra la entrada de inmigrantes con mayores habilidades.

Los efectos presentados en este artículo son también consistentes con los resultados previos en la literatura, que mayoritariamente indican que **los impuestos sobre el empleo reducen el PIB, las tasas de empleo y las horas totales trabajadas. En una economía como la española, con tasas de desempleo en niveles máximos en la UE, la consideración de estos efectos es una cuestión de primer orden. Hay que tener en cuenta que otros países europeos han optado por diseños de sus sistemas de pensiones más contributivos y autosuficientes, y con un componente actuarial más importante que reduce las potenciales distorsiones de las cotizaciones sociales.** Por comparación, la dirección elegida por la reforma de las pensiones en España podría dificultar que ésta retome la senda de convergencia hacia las economías más avanzadas de la UE.

Referencias bibliográficas

ACEMOGLU, D., MANERA, A. y RESTREPO, P. (2020): «Taxes, Automation, and the Future of Labor. Work of the Future», *Policy Brief*. MIT, Cambridge.

 <http://bit.ly/42u9qs3>

ANDRÉS, J. y DOMÉNECH, R. (2015): *En Busca de la Prosperidad. Los retos de la sociedad española en la economía global del s. XXI*. Deusto. Editorial Planeta.

 <http://t.ly/yvOu>

— (2020): *La Era de la Disrupción Digital. Empleo, desigualdad y bienestar social ante las nuevas tecnologías globales*. Deusto. Planeta de Libros.

 http://t.ly/_QR8

ARPAIA, A. y CARONE, G. (2004): «Do labour taxes (and their composition) affect wages in the short and the long run?» *Economic Papers*. European Commission.

 <https://bit.ly/3TrugnK>



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».

 <https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/29/pdfs/BOE-A-2021-21652.pdf>

– (2023): «Real-Decreto-ley, 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».

 <http://bit.ly/3TqMl5g>

BOSCA, J. E., DOMÉNECH, R. y FERRI, J. (2009): «Tax Reforms and Labor-market Performance: An Evaluation for Spain using REMS», *Moneda y Crédito*, 228, pp. 145-196.

 <https://bit.ly/3yNsc03>

– (2013): «Fiscal devaluations in EMU», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 206(3), pp. 27-56.

 <https://bit.ly/3JQPecw>

BOSCA, J. E., DOMÉNECH, R., FERRI, J., MÉNDEZ, R. y RUBIO-RAMÍREZ, J. F. (2020): «Financial and fiscal shocks in the great recession and recovery of the Spanish economy», *European Economic Review*, 127, 103469.

 <http://t.ly/e-Um>

BOSCA, J. E., DOMÉNECH, R., FERRI, J. y VARELA, J. (2011): *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective*. Springer.

 <https://bit.ly/3LAqab3>

BUNEL, M. y L'HORTY, Y. (2012): «The Effects of Reduced Social Security Contributions on Employment: An Evaluation of the 2003 French Reform», *Fiscal Studies*, 33(3), pp. 371-398.

 <https://urlis.net/a6a7quwy>

COENEN, G., MCADAM, P. y STRAUB, R. (2008): «Tax Reform and Labour-Market performance in the Euro Area: A Simulation-based Analysis Using the New Area-Wide Model», *Journal of Economic Dynamics and Control*, 32, pp. 2.543-2.583.

 <https://bit.ly/42nowPU>

COMISIÓN EUROPEA (2004): «Do Labour Taxes (and Their Composition) Affect Wages in the Short and the Long Run?» *European Economy, Economic Papers* n.º 216, European Commission, October.

– (2021): *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*.

 http://t.ly/RII_



– (2022): *Taxation Trends in the European Union*.

 <https://bit.ly/40dZO2w>

DE LA FUENTE, A. (2023): «Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones: un balance provisional», FEDEA. *Colección Apuntes* n.º 2023-06.

 <https://bit.ly/3Le9MwM>

DE LA FUENTE, A. y DOMÉNECH, R. (2006): «Human capital in growth regressions: how much difference does data quality make?» *Journal of the European Economic Association*, 4(1), pp. 1-36.

 <https://bit.ly/40arw00>

DISNEY, R. (2004): «Are contributions to public pension programmes a tax on employment?» *Economic Policy*, 19(39), pp. 268-311.

 <https://bit.ly/3lsgtRe>

DOMÉNECH, R. (2023): «Retos y Oportunidades de la Economía Española», BBVA Research.

 <http://t.ly/APWA>

DOMÉNECH, R. y GARCÍA, J. R. (2008): «Unemployment, Taxation and Public Expenditure in OECD Economies», *European Journal of Political Economy*, 24, pp. 202-217.

 <https://bit.ly/3l3YXV>

FARHI, E., GOPINATH, G. y ITSKHOKI, O. (2014): «Fiscal devaluations», *Review of Economic Studies*, 81(2), pp. 725-760.

 <https://bit.ly/3JTkCHz>

FUSTER, L. (2022): «Macroeconomic and distributive effects of increasing taxes in Spain», *SERIEs*, 13, pp. 613-648.

 <https://doi.org/10.1007/s13209-022-00269-5>

GECHERT, S., PAETZ, C. y VILLANUEVA, P. (2021): «The macroeconomic effects of social security contributions and benefits», *Journal of Monetary Economics*, 117, pp. 571-584.

 <https://urlis.net/n8cbk5vg>

GOBIERNO DE ESPAÑA (2021): *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*.

 <https://bit.ly/3YU36ap>

ENGLER, P., GANELLI, G., TERVALA, J. y VOIGTS, S. (2017): «Fiscal devaluation in a monetary union», *IMF Economic Review*, 65, pp. 241-272.

 <https://bit.ly/3YXYmjN>

KRAMARZ, F. y PHILIPPON, T. (2001): «The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment», *Journal of Public Economics*, 82, pp. 115-146. <https://shorturl.ac/79tmx>



INE (2022): Proyecciones de Población 2022-2072.

 http://t.ly/zX7_

IRISH DEPARTMENT OF FINANCE (2018): «GDP and ‘Modified GNI’—Explanatory Note», *Technical Report*, Economic Division, Department of Finance.

 <http://t.ly/p5cZ>

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2023): «Situación de las recomendaciones del Pacto de Toledo», Presentación a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo.

 <https://bit.ly/42hT8m5>

NICKELL, S. (2006): «Work and Taxes» en J. AGELL and P.B. SORENSEN (eds.), *Tax Policy and Labour Market Performance*, Mass, MIT Press, 2006.

 <http://bit.ly/42sDGn1>

OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA (2021): *España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*.

 <https://bit.ly/42v5xD0>

PISSARIDES, C. A. (2000): *Equilibrium unemployment theory*. MIT press.

 <http://t.ly/KqbYl>

PRESCOTT, E. C. (2004): «Why do Americans Work so much more than Europeans?» *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 28, pp. 2-13.

 <http://bit.ly/40htpbp>

SAEZ, E., SCHOEFER, B. y SEIM, D. (2019): «Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers’ Tax Cut in Sweden», *American Economic Review*, 109 (5), pp. 1717-1763.

 <https://shorturl.ac/79tmy>



Una valoración financiero-actuarial de la reforma de las pensiones 2021-2023

JOSÉ ENRIQUE DEVESA CARPIO

Profesor Titular de Economía Financiera y Actuarial
Universidad de Valencia
Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE)

ROBERT MENEU GAYA

Profesor Titular de Matemáticas para la Economía y la Empresa
Universidad de Valencia

Introducción

La última reforma del sistema de pensiones se ha desarrollado a lo largo de varios meses, culminando, de momento, con el **Real Decreto-ley 2/2023**. Se han adoptado medidas de diversa índole; sin embargo, nos vamos a centrar en las que puedan tener un impacto financiero más importante. Aunque el tema actuarial es muy significativo en el análisis de un sistema de pensiones (ya que considera todo el ciclo vital de los individuos que, primero, son cotizantes y que, posteriormente, pasan a ser pensionistas), el poco tiempo que ha transcurrido desde la aprobación de la última modificación normativa (16 de marzo de 2023) no nos ha permitido hacer una valoración de todas las medidas. Además, el Ministerio responsable de la reforma tampoco lo considera un tema prioritario, centrándose, sobre todo, en los aspectos financieros; si bien tampoco ha aportado hasta la fecha (marzo de 2023) memoria económica alguna.

Los tres elementos que vamos a tomar como referencia —siempre que sea posible— son: la suficiencia, la equidad y la sostenibilidad del sistema. El objetivo es analizar si la reforma ha mejorado o empeorado cada uno de ellos. Aunque sea brevemente, creemos que es necesario definir estos conceptos.

Diremos que mejora la **suficiencia** del sistema si aumenta la cuantía de la pensión, bien de las ya causadas o de las nuevas pensiones.



En cuanto a la **equidad**, hay que reseñar que, a su vez, se puede distinguir la **contributiva**, la **intergeneracional**, la **intrageneracional** y la **actuarial**. De forma abreviada, se trata de que individuos que han realizado el mismo esfuerzo contributivo reciban la misma suma de pensiones.

La **sostenibilidad financiera del sistema** hace referencia a que las cotizaciones cobradas durante un año sean suficientes para pagar las prestaciones comprometidas por el sistema durante ese mismo año; es decir, que no haya déficit financiero (en contraposición con el actuarial). Además, esto no ha de ocurrir en un año determinado, sino en cualquier momento del tiempo. También se puede hablar de una **sostenibilidad actuarial**, la cual hace referencia a que las prestaciones de un conjunto de individuos sean suficientes para pagar, en el futuro, las prestaciones del mismo colectivo. Esta diferencia es relevante porque el sistema podría estar en equilibrio financiero, pero no en el actuarial y viceversa.

Llegados a este punto vamos, a revisar las principales medidas aprobadas. En primer lugar, nos centraremos en las medidas aprobadas antes de marzo de 2023, para analizar, posteriormente, las últimas modificaciones. Finalmente, aportamos comentarios y reflexiones para el debate

1. Modificaciones anteriores a marzo de 2023

1.1. Revalorización de las pensiones

La derogación del Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) y su sustitución por la **revalorización con el IPC** supone una mejora teórica de la suficiencia, al implicar que los pensionistas no pierdan poder adquisitivo¹. Señalamos que es teórica, porque, en definitiva, siempre va a estar condicionado a que se pueda hacer frente a los importantes desembolsos que va a generar esta medida.

Desde el punto de vista cuantitativo, **la aprobación de la revalorización con el IPC va a suponer una subida de unos 2,5 puntos de PIB en 2050**, según el *Ageing Report 2021*. Esto incide en la sostenibilidad financiera y actuarial del sistema, ya que se debería producir un ajuste mediante la adopción de otras medidas.

1.2. Modificación del cálculo de la jubilación anticipada

El cálculo de la cuantía de la pensión, en el caso de la jubilación anticipada, se ha modificado en dos sentidos:

¹ En este sentido, conviene no olvidar que el derogado IRP permitía poder revalorizar las pensiones en el porcentaje que se estimara conveniente. Para ello sólo hacía falta que se aportaran al sistema los ingresos necesarios, que también podrían provenir de transferencias del Estado. Además, el IRP hacía transparente el «coste» de esta medida y permitía visibilizar el esfuerzo que tendría que hacer la ciudadanía.



- a) **Los coeficientes aplicables, tanto en la jubilación voluntaria como no voluntaria.** Han pasado de ser trimestrales a mensuales. La penalización depende de los meses de anticipo y del número de años cotizados. En total hay 288 coeficientes, que penalizan más cuando el anticipo de la edad de jubilación está cerca de los 24 meses o cerca de los 3 meses. No parece que se haya perseguido un objetivo concreto, y mucho menos un criterio actuarial, que estaría más cerca de un coeficiente del 0,5% por cada mes de anticipo, independientemente del número de años cotizados.
- b) **Una nueva fórmula de cálculo de la pensión anticipada voluntaria.** Los coeficientes que penalizan por anticipar la edad de jubilación se aplican sobre la pensión y no sobre la base reguladora, como ocurría antes de la reforma.

La aplicación conjunta de ambas medidas, cuando haya acabado el periodo transitorio, **supondría una bajada del 2,18% de la pensión media de las nuevas altas de jubilación anticipada** si se mantuviera el comportamiento de los jubilados en cuanto a edad de acceso a la jubilación, pero esto es, precisamente, lo que pretende cambiar la nueva regulación, es decir, aumentar la edad efectiva de jubilación, por lo que el efecto resulta incierto. Ese dato **sería equivalente a una disminución del gasto en pensiones en un 0,44%, siempre y cuando se mantenga dicho comportamiento**. Además, va a afectar, sobre todo, a las pensiones de cuantía más elevada y con menor número de años cotizados.

El aumento de la edad efectiva de jubilación se reconoce, en los propios cálculos del Ministerio, que no va a disminuir el gasto en pensiones de forma relevante; sin embargo, se piensa que aumentará la tasa de empleo en 10 puntos y, con ello, el PIB, con lo que disminuirá la ratio de gasto en pensiones sobre el PIB en una cuantía suficiente para compensar la sustitución del IRP por el IPC como índice de revalorización y la eliminación del factor de sostenibilidad. Este efecto sobre el PIB creemos que es bastante incierto.

En cualquier caso, **supondría una ligera mejora de la sostenibilidad, a cambio de una pequeña reducción de la cuantía inicial de los jubilados anticipados, es decir, de la suficiencia**. Desde el punto de vista de la equidad actuarial, los coeficientes parecen más cercanos que los anteriores, en general, pero hay un tramo de entre 9 y 18 meses de anticipación donde salen ganando los individuos, mientras que salen perdiendo, muy claramente, en los tramos 1-3 meses y 22-24 meses de anticipación. El efecto global sobre la equidad actuarial también dependerá del comportamiento de los jubilados en cuanto a edad de jubilación. También salen ligeramente perjudicados los que tienen bases reguladoras elevadas.

1.3. Nuevos coeficientes de la jubilación demorada

También **se han modificado los coeficientes por jubilación demorada, que siguen siendo anuales, pero que han unificado su valor en el 4%**. Esto supone un aumento del gasto en pensiones, ya que, anteriormente, existían tres porcentajes: 2%, 2,75% y 4%, según el número de años



cotizados. Actuarialmente, sería más justo que los coeficientes fueran mensuales, con un valor constante del 0,5% por mes.

Si los nuevos jubilados mantienen el mismo comportamiento que hasta ahora, también en la demora, la aplicación de los nuevos porcentajes de bonificación supondrá un aumento de la pensión promedio inicial de un 3%, pero, dado el pequeño peso de la jubilación demorada —sólo el 3% del gasto total de jubilación—, **el efecto a largo plazo será muy pequeño, aumentando un 0,1% el gasto en pensiones.**

Por último, conviene señalar que **se ha añadido la opción de sustituir el porcentaje adicional del 4% anual por un pago único.** Desde el punto de vista actuarial, este pago único representa sólo entre un 40% y un 70% de lo que cobraría como pensión adicional por retraso de la edad de jubilación.

Por lo tanto, **augmenta ligeramente la suficiencia del sistema, con el consiguiente pequeño empeoramiento de la sostenibilidad.** Desde el punto de vista de la equidad actuarial, hay una mejora respecto a la normativa previa, aunque el coeficiente por demora de la jubilación sigue siendo inferior al actuarialmente equivalente. Sin embargo, si muchos jubilados optan por el pago único, empeoraría la equidad actuarial.

1.4. Régimen de autónomos

Ha habido una reforma profunda del régimen de autónomos, donde lo más significativo es que **se ha pasado de la casi libre elección de la base de cotización, a tener que hacerlo en función de los «rendimientos reales declarados fiscalmente»;** concretamente, podrán elegir una base de cotización que esté comprendida entre la base de cotización que corresponda a su tramo de ingresos y la base máxima de cotización establecida para el citado régimen especial en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Sin embargo, hay dos elementos relevantes:

- a) Hay una tabla reducida y una tabla normal.
- b) En la mayoría de los casos, la base mínima de las tablas asociada a cada tramo de rendimientos netos queda fuera del intervalo de rendimientos netos correspondiente.
- c) Solo se han publicado las tablas hasta 2025.

Es muy difícil cuantificar este efecto porque hay pocos datos disponibles y se desconoce el comportamiento que van a adoptar los autónomos.



2. Modificaciones de la reforma de 2023

La norma básica de referencia es el **Real Decreto-ley 2/2023**.

2.1. Cálculo de la Base Reguladora

Se ha modificado el cálculo de la base reguladora en dos sentidos:

- a) **Se amplía el periodo de cómputo a los últimos 29 años, descartándose los 24 peores meses.** Este método entrará en vigor, de forma progresiva, a partir de 2026 y hasta 2037 aumentando 4 meses por año el periodo de cómputo y dos meses por año el número de descartes. No obstante, hasta 2040 se aplicará el caso más favorable para el pensionista entre esta opción y la que estaba en vigor el 1 de enero de 2023, que tiene en cuenta las bases de los últimos 25 años. Entre 2041 y 2044, este periodo de 25 años irá aumentando 6 meses por año hasta desaparecer la doble opción de cálculo de la base reguladora en el último año.
- b) **Se modifica el tratamiento de la integración de las lagunas de cotización**, mediante el aumento de la cuantía de la base reguladora para las mujeres trabajadoras por cuenta ajena con más de 48 lagunas y, en algunos casos, 6 meses por periodo de lagunas para los autónomos.

Con datos de la Muestra Continua de Vidas Laborales, el efecto conjunto de las dos medidas, mientras exista la doble opción, va a suponer un incremento de la pensión media de jubilación, de las nuevas altas, del 1,34% en los años más favorables (2037-2040), que supone unos 17 euros al mes.

Conforme las nuevas generaciones vayan recibiendo estas mayores cuantías, el impacto irá aumentando por acumulación de las cohortes que lo cobran, de tal forma que **el máximo gasto de esta medida será de 0,15 puntos de PIB**. Sin embargo, a partir de 2044, cuando ya no se puede elegir entre las dos opciones, la pensión media descenderá un 0,7%, con un efecto máximo de disminución del gasto de 0,08 puntos de PIB.

Por lo tanto, **el efecto es muy pequeño, empeorando muy ligeramente la sostenibilidad, mejorando algo la adecuación. La incidencia sobre la equidad también es muy baja**. La medida beneficia, sobre todo, a los autónomos y a los que tienen carreras laborales irregulares.

2.2. Incremento de la base máxima de cotización y de la pensión máxima

En este caso, creemos que es conveniente analizar conjuntamente las dos medidas, por las implicaciones cruzadas que tiene.



- a) **Se ha aprobado un aumento, entre 2024 y 2050, de la base máxima de cotización de 1,2 puntos porcentuales al año por encima de la inflación.** Esto supone un incremento acumulado, en 2050, del 37,13% en términos reales, para un IPC esperado del 2%. Con datos de la Encuesta de Estructura Salarial, el efecto agregado, en 2050, puede suponer unos mayores ingresos de 0,42 puntos del PIB de ese año.
- b) **También se ha aprobado un aumento, entre 2025 y 2050, de la pensión máxima de 0,115 puntos porcentuales al año por encima de la inflación.** Esto supone un incremento acumulado, en 2050, del 2,97% en términos reales, para un IPC esperado del 2%. A partir de 2051, está previsto un incremento creciente, comenzando por un incremento acumulado del 3,2% y terminando en 2065 con un incremento acumulado del 20%. Además, en 2065 se valorará la conveniencia de mantener el proceso de convergencia hasta alcanzar un incremento total de 30%. Con datos de la Muestra Continua de Vidas Laborales, **el mayor gasto máximo hasta 2050 puede suponer 0,01 puntos de PIB;** por lo tanto, con un efecto muy limitado. Lo más significativo es que, **entre 2024 y 2050, la pensión máxima va a crecer, en términos reales acumulados, una doceava parte de la que lo haga la base máxima.**

Suponiendo que estas medidas no van a incidir en el empleo, **mejorará la sostenibilidad del sistema, gracias a esos mayores ingresos. Sin embargo, no va a mejorar la suficiencia, ya que la cuantía de las pensiones máximas no se va a ver casi alterada,** debido a que el aumento de la pensión máxima va a ser mucho más lento y a que, actualmente, ya existe una brecha que hace que la base máxima de cotización sea un 30% superior a la pensión máxima. **También empeora la equidad contributiva y la intergeneracional de los afiliados con bases altas, al tener que realizar mayores aportaciones sin contraprestación en su pensión.**



2.3. Cotización adicional de solidaridad

Se establece una **cuota de solidaridad**, con tres tipos de cotización diferentes según la cuantía sobre la que se aplique, y que, al final del periodo transitorio, en 2045, serán:

- a) Del 5,5% a la parte de retribución comprendida entre la base máxima de cotización y la cantidad superior a la referida base máxima en un 10 por ciento;
- b) del 6% a la parte de retribución comprendida entre el 10 por ciento superior a la base máxima de cotización y el 50 por ciento;
- c) del 7% a la parte de retribución que supere el anterior porcentaje.

Los mayores ingresos estimados para 2045 será de unos 0,20 puntos de PIB. **Esta medida mejora la sostenibilidad, por los mayores ingresos; no afecta a la adecuación, porque no mejora la pensión; empeorando, a su vez, la equidad contributiva,** debido a que los mayores ingresos

van a provenir de los individuos con salarios más elevados, sin que reciban una mayor pensión a cambio.

2.4. Otras medidas de mejora de las pensiones

Se ha tomado un conjunto de medidas que tratan, por un lado, de **mejorar la suficiencia de algunas pensiones** y, por otro, pretenden **reducir la brecha de género**. Entre las primeras están: el aumento de las cuantías de las pensiones mínimas hasta llegar al umbral de la pobreza y el incremento de la pensión no contributiva hasta el 75% de dicho umbral. Entre las segundas está el aumento del 10% del complemento de brecha de género.

El incremento del gasto por el efecto conjunto de estas medidas se estima en un 0,16% de PIB a partir de 2027. Mejora la adecuación, ya que va claramente en el sentido de mejorar las pensiones contributivas más bajas, así como las no contributivas. También, en el mismo sentido de mejora de la adecuación, se encuentra la de reducción de la brecha de género. **Desde el punto de vista de la sostenibilidad, empeora la del sistema de prestaciones sociales en su conjunto, pero el efecto es casi nulo cuando nos centramos en la sostenibilidad contributiva**, puesto que, en general, estas prestaciones se consideran no contributivas y, por tanto, se pagan con impuestos.

2.5. Mecanismo de Equidad Intergeneracional

Aunque el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI) se establece en la Ley 21/2021, la realidad es que, en marzo de 2023, se ha vuelto a reformar, **adquiriendo un papel relevante en el diseño de la reforma**. De tal forma que pasa a configurarse de la siguiente manera:

- a) Por un lado, se puede hablar de un **MEI básico** que supone un incremento del tipo de cotización que afecta a todos los cotizantes, de tal forma que **pasará de 0,6% en 2023 a 1,2% en 2029 a razón de un aumento de 0,1 puntos porcentuales anuales, manteniéndose en ese último valor hasta 2050**. El incremento de ingresos, desde 2029 hasta 2050, será de 0,41 puntos de PIB anuales.
- b) Por otro lado, un **MEI complementario** que puede actuar como un mecanismo automático en caso de que haya un exceso del gasto previsto y que no se acuerden otras medidas para su corrección. Si esto es así, el MEI aumentará para compensar dos décimas partes del exceso durante cada uno de los años siguientes, hasta que se corrija el exceso de gasto o se adopten otras medidas.

Esto último implica que **hay que realizar un seguimiento de las proyecciones de impacto estimado de las medidas adoptadas a partir de 2020**, con el criterio que se establece en la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-Ley 2/2023:



«A partir de marzo de 2025, con una periodicidad trianual, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (en adelante, 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».

En primer lugar, dudamos de que esto se realice tres veces al año (trianual) y suponemos que se corregirá y se realizará cada 3 años (trienal). En segundo lugar, hablar de impacto medio anual supone que, como al principio los gastos serán más bajos, puede haber un gasto muy alto en los últimos años, que compensaría los de los primeros años.

Por último, **se establece el valor de referencia del gasto medio y de cuándo se aplica la corrección:**

- i. 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.
- ii. Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es superior 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 más la diferencia entre el impacto medio anual estimado de las medidas y el 1,7 por ciento.
- iii. Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es inferior 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 menos la diferencia entre el impacto medio anual estimado de las medidas y el 1,7 por ciento.

Si nos centramos en las medidas de ingresos aprobadas en la reforma, podemos observar que **este incremento**, tal como lo hemos cuantificado anteriormente, **puede alcanzar, al final del periodo transitorio, algo menos de un punto de PIB, concretamente, un 0,95% del PIB**, conformado por: 0,41 p.p. del MEI básico, 0,42 p.p. del *destope* y 0,2 p.p. por la cotización de solidaridad. La suma de las tres partidas no coincide con el total porque hay un solapamiento parcial de los efectos de las medidas.

Por lo tanto, **como los valores de referencia son el 15% del gasto y un incremento de ingresos del 1,7%, parece que sería necesario añadir ingresos por un importe de 0,75 puntos de PIB, que se podrían alcanzar, por ejemplo, aumentando el tipo de cotización en 2,25 puntos porcentuales.**



3. Conclusiones y reflexiones finales

El Cuadro 1 resume los efectos de las medidas de ingresos y el Cuadro 2 respecto a los gastos del RD-ley 2/2023.

CUADRO 1

Medidas de la reforma respecto a los ingresos

(% PIB)

Medida	% PIB
MEI	0,41
Destope bases máximas	0,42
Cotización de solidaridad	0,2
Total Medidas de ingresos*	0,95

* La suma de las tres componentes no coincide con el total, porque hay un solapamiento de las tres medidas.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2

Medidas de la reforma respecto a los gastos

(% PIB)

Medida	(% PIB)
Por doble fórmula y nuevas lagunas	0,15
Cambio fórmula 2044 (respecto doble fórmula)	-0,08
Por mejora mínimas umbral pobreza	0,13
Por mejora no contributivas umbral pobreza	0,03
Por destope pensión máxima	0,01
Por mejora complemento brecha de género	0,01
Total Medidas de gastos	0,25

Fuente: Elaboración propia.

El cálculo del efecto de las medidas de ingresos está más sujeto a incertidumbre. Se puede entender como un valor máximo, ya que se ha supuesto que la demanda de trabajo no cambiará ante el mayor coste laboral para las empresas por el incremento de las cotizaciones, un mayor coste laboral que estará entre el 0,8% y el 6,3% dependiendo del salario de cada trabajador.

En cuanto a reflexiones finales, la reforma del sistema de pensiones que se acaba de completar en marzo de 2023 se caracteriza por lo siguiente:

- i. **Mantener fuera del ajuste a los actuales pensionistas**, ya que se revalorizarán sus pensiones según el IPC.



- ii. **No se altera significativamente la tasa de reemplazo** (cociente entre la pensión inicial y último salario), ya que no hay un recorte explícito de la pensión de los futuros jubilados, más bien un pequeño incremento. Esto se traduce en que el ajuste tampoco va a recaer por el lado del gasto.
- iii. **El ajuste más fuerte se centra en los ingresos de los cotizantes.** Afecta a todos ellos mediante la ampliación del MEI, pero, además, a los de salarios más altos les perjudica aún más al tener que contribuir con la cotización de solidaridad y con un aumento significativo de la base máxima, sin recibir, en estos dos últimos casos, ninguna contraprestación sustancial en forma de mayor pensión inicial.
- iv. Como consecuencia de lo anterior, **el sistema que ha quedado diseñado supone un cambio en la filosofía de las cotizaciones sociales.** Por una parte, **han pasado de ser proporcionales al salario hasta la base de cotización máxima a ser progresivas a partir de ese máximo.** Lo que abre el debate de si las cotizaciones sociales deben ser progresivas o hay que dejar esa función al Impuesto sobre la Renta. Por otra, y más importante, **el esfuerzo de cotización adicional apenas va a repercutir en una mayor pensión, lo que elimina la característica fundamental de las cotizaciones como generadoras de derechos de pensión.**

Referencias

Encuesta de Estructura Salarial 2018. Instituto Nacional de Estadística.

 https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177025&menu=ultiDatos&idp=1254735976596

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.

Muestra Continua de Vidas Laborales 2019. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

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.



Las pensiones en el mundo (avanzado)

JOSÉ ANTONIO HERCE SAN MIGUEL

Socio director

Longevity & Retirement Income Solutions (LoRIS)

1. Los orígenes y el pecado original de los sistemas de reparto

En la casi totalidad de los países del mundo existe la Seguridad Social. Es difícil imaginar una institución moderna tan importante como esta, que más haya contribuido al progreso de la democracia y la sociedad. Contra quienes piensan que se puede prescindir de la Seguridad Social, la evidencia histórica muestra a las claras que no. Pero ello no quiere decir que los responsables de la Seguridad Social, en cada momento, pueden hacer lo que quieran.

La **Seguridad Social** nació, como es bien sabido, en la Alemania recién unificada (Imperio Alemán de 1871) del Kaiser Guillermo y el Canciller Von Bismarck alrededor de 1882, hace ya más de 140 años, para cubrir a los trabajadores industriales por las contingencias de accidentes de trabajo y jubilación, fundamentalmente. Nació también para contrarrestar los impulsos revolucionarios de la socialdemocracia «fininovecentista», como respuesta a la denominada «cuestión obrera», y en el marco del debate sobre la justicia social planteado por la Iglesia Católica que, pocos años después, se plasmaría en la Doctrina Social de la Iglesia y en la encíclica *Rerum novarum* de León XIII (1891).

En el último cuarto del siglo XIX, la **esperanza de vida** al nacer en los países avanzados oscilaba alrededor de los 40 años. A los 65 años, aquélla no llegaba a 10 años y apenas sobrevivían a esa edad el 30% de los nacidos 65 años antes. Hoy, la esperanza de vida al nacer supera los 80 años en la mayoría de los países avanzados; a los 65 años, a los que llega más del 90% de los nacidos, la esperanza de vida es de más de 20 años. En la Seguridad Social de Von Bismarck la edad de jubilación eran los 65 años, superior a la edad efectiva de jubilación hoy en la mayoría de los países.

En esta apretada síntesis histórica se esconde la clave de la interpretación de un sistema de pensiones como es la Seguridad Social, cuyo método financiero es el del **reparto de cotizaciones sociales giradas sobre los salarios corrientes para el pago de las prestaciones del momento**. Interpretación social y económico-financiera, lo que se traduce en la **suficiencia** y **sostenibilidad** de las pensiones. El binomio clásico de la Seguridad Social al que debe añadirsele,



también, un tercer elemento: la **equidad**. En sus tres sentidos: **intrageneracional, intergeneracional y actuarial**.

El análisis histórico de los sistemas de Seguridad Social no resiste un examen técnico. Desde su origen se han mezclado, en estos sistemas, los criterios actuariales con los criterios políticos, un cierto rigor matemático con reglas arbitrarias, los privilegios de colectivos profesionales cercanos al poder con la beneficencia para los trabajadores con menor capacidad de cotización y el método de reparto con el de la capitalización intervenida y manipulada por las autoridades.

El **pecado original de la Seguridad Social** es que el reparto de las cotizaciones de las primeras cohortes presentes el primer año de la existencia de este sistema se realiza el pago de prestaciones a trabajadores que ya han abandonado la actividad, incluso sin que estos hayan pagado las cotizaciones necesarias para merecer aquellas prestaciones. El momento fundacional de la Seguridad Social es, justamente, el momento en el que se violan todas sus reglas. No hay otra manera de iniciarlo.

Porque también se trataba de dar prestaciones desde el primer momento a trabajadores al borde de la jubilación, exhaustos tras largas y duras vidas de trabajo. Operación fundacional, por cierto, que la Seguridad Social española (y en muchos otros países) ha repetido en varias ocasiones, incluso recientes, para incorporar a la jubilación, por ejemplo, a los trabajadores del sector agrícola con muy escasas carreras de cotizaciones hace unos años (2008 para los autónomos y 2011 para los asalariados agrícolas).

Hay que admitir que **estas operaciones hay que hacerlas desde el punto de vista de la solidaridad y que solamente se pueden hacer desde un esquema como la Seguridad Social de reparto.**



2. La acumulación de disfunciones en la Seguridad Social

Siendo cierto que todo esquema de pensiones financiado mediante el reparto tiene un problema original que le lleva a violar las reglas actuariales a menudo, lo que sí hay son **muchas maneras de corregir estas violaciones de las reglas actuariales a lo largo del tiempo**. Por ejemplo, acumulando excedentes cuando las condiciones demográficas sean favorables, y reinvirtiéndolos en el país con un registro estricto de aportes y rendimientos (incluso imputados) a nombre de la Seguridad Social (el caso del *Trust Fund* estadounidense, por ejemplo), o adaptando las condiciones de elegibilidad para el acceso de las prestaciones a los cambios estructurales de naturaleza demográfica, económica y tecnológica.

Muchos países han ido acabando con los privilegios de determinados colectivos, originarios de los años fundacionales del sistema, como la «compra de pensiones» (periodo de cómputo ultracorto), pensiones de funcionarios públicos, civiles (judicatura, en muchos países) o militares, u otros. En los más avanzados, la Seguridad Social, centenaria por lo general, ha limitado sus desequilibrios dando paso a **sistemas complementarios de empleo**, basados en la capitalización, tan generalizados entre los asalariados, casi, como ella misma.

En esta evolución, **las prestaciones de la Seguridad Social han ido quedando como prestaciones básicas de primer pilar**. Tal es el caso del Reino Unido, Holanda, Suecia, Dinamarca, EE. UU. y otros (nórdicos y anglosajones) en los que la Seguridad Social, en proporción a los salarios medios, cubre alrededor del 30% de los mismos. Al mismo tiempo, en estos países se desarrollaron sistemas de empleo obligatorios o cuasi obligatorios (*autoenrolment*) que otorgan, a la práctica totalidad de los asalariados y a una buena mitad de los autónomos, prestaciones de jubilación, mayores, incluso, que las de la Seguridad Social, basadas en un cálculo estrictamente actuarial que tiene en cuenta la integridad de las aportaciones realizadas durante toda la vida laboral y la esperanza de vida del beneficiario.

El modelo Español de pensiones, por el contrario, se basa prácticamente en un único pilar, la Seguridad Social, con el pago de cuotas de asalariados y empleadores masivas (sumadas para los trabajadores autónomos), de las más elevadas del mundo, y el reconocimiento de pensiones de jubilación (y otras prestaciones) que reemplazan a los salarios en tasas medias cercanas al 80%, también de las más elevadas del mundo.

El método financiero de la Seguridad Social española es también el del reparto. Un estándar en la Seguridad Social. Hasta hace una década los ingresos por cotizaciones de la Seguridad Social cubrían los gastos por prestaciones, pero en 2012, tras el descalabro fiscal provocado por la gran recesión, la Seguridad Social española comenzó a sufrir déficits contributivos que se han convertido en estructurales y deben ser financiados con transferencias desde los Presupuestos Generales del Estado. La deuda de la Seguridad Social superaba los 106 millardos en noviembre de 2022, según el Banco de España. La operación de trasladar los «gastos impropios» desde las cuentas de la Seguridad Social a los PGE no ha evitado ni los déficits ni las transferencias a aquella que ya rozan, en los Presupuestos para 2023, casi los 40 millardos de euros.

Los *baby-boomers* están siendo objeto de una especial atención en los últimos años. «A buenas horas mangas verdes», como dice el dicho, aunque «más vale tarde que nunca».

En **Suecia**, cuyo *baby-boom* tuvo lugar entre 1944 y 1964, casi década y media antes que el español, las autoridades se dieron cuenta de que ello acarrearía un enorme coste futuro adicional al que, en condiciones normales de natalidad, se hubiese producido (los primeros *baby-boomers* se jubilarían alrededor de 2010). Con un margen de casi medio siglo, la Seguridad Social sueca creó un **fondo de capitalización** al que se derivó un pequeño porcentaje extra de cotización sobre el salario. Hoy, el fondo tiene un problema: ha acumulado recursos de sobra para pagar el coste extra de su jubilación hasta que desaparezca el último de ellos.

En España se aprobó algo parecido en 2021, ya en vigor desde el 1 de enero pasado, el **MEI** (Mecanismo de Equilibrio Intergeneracional), cuyos recursos irán a un **nuevo Fondo de Reserva de la Seguridad Social** acumulándose expresamente para este propósito. Solo hay un problema: que los *baby-boomers* españoles están ya jubilándose.

Puede estimarse el coste extra de la jubilación de los *baby-boomers* españoles (supongamos un 15% de los nacimientos «esperables» en ausencia del *boom*) en unos 40 millardos de euros



al año (durante los 20 años de duración del fenómeno) a los precios de la pensión media de jubilación actual del sistema español. Cuesta imaginar que el MEI, ni siquiera habiendo duplicado el tipo de cotización adicional y extendido hasta 2050, mediante la reforma aprobada por el Gobierno hace unos días, llegue a reunir una fracción de los recursos necesarios para afrontar el coste extra del *baby-boom*.

La falta de planificación no es solo uno de los problemas de las pensiones en España. La fórmula de cálculo de las pensiones de jubilación española no tiene en cuenta ni las cotizaciones efectivamente pagadas por los trabajadores a lo largo de su vida laboral ni la esperanza de vida de aquellos. Nunca, esta fórmula, ha sido racional, a causa de estas deficiencias. El Periodo de Cómputo para formar la Base Reguladora pasó, no sin una huelga general sindical, en 1985, de 2 a 8 años. Hoy se ha situado ya en 25 años y la reforma recién aprobada por el Gobierno contempla la opción entre los 25 últimos años y los 29 últimos descartando de estos los 24 peores meses.

Este es un cambio que solo **perfecciona el desastre que ya es la fórmula española, incapaz de evolucionar hacia una fórmula simple, comprensible y justa.** Como la que se utiliza en Suecia y otros países en los que las pensiones de la Seguridad Social se calculan como rentas vitalicias (es decir, teniendo en cuenta la esperanza de vida de los jubilados) contra la masa de cotizaciones (capitalizadas contablemente cada año) de toda la vida laboral. Todo ello recogido en una cuenta individual no financiera dentro de la Seguridad Social.

En **Suecia**, este sistema, adoptado hace más de dos décadas, se denomina de «Cuentas Nocionales». Un sistema que impone a la Seguridad Social, que sigue siendo de reparto, una capa actuarial que determina pensiones sostenibles por definición. Y que muchos otros países ya están copiando (Polonia, países bálticos, Italia, Irlanda o Grecia tras la intervención). La clave de esta reforma es, justamente, una fórmula de aportación definida en lugar de una fórmula de prestación definida.

Además de una **Seguridad Social de Cuentas Nocionales**, los países avanzados, de los que decimos, a menudo, que deberíamos parecerlos, han adoptado, en las últimas décadas, muchas otras reformas. Se pueden dividir en dos ámbitos:

- La **aplicación de Mecanismos Automáticos de Ajuste para la sostenibilidad de las pensiones de la Seguridad Social** (Pilar I).

Prácticamente todos los países de la OCDE han adoptado, hace ya décadas, **reglas de ajuste más o menos rápido que actúan también de manera simétrica cuando se observan ciertos valores de los parámetros de cambio demográfico o económico.** Estos factores han incorporado la actualización de pensiones cuando varían los precios, los salarios o el PIB, de manera simétrica, suban o bajen. También han aplicado **reglas de ajuste que ligan la edad de jubilación a la esperanza de vida, igualmente de manera automática y simétrica.**



La simetría de las reglas de ajuste es tan valiosa, si no más, como la actuación automática de las mismas. La simetría en los casos de la actualización de pensiones o de la edad de jubilación implica, por ejemplo, que, si los salarios caen, el PIB entra en recesión o la inflación es negativa, el valor nominal de las pensiones se reduzca. Mientras que si la esperanza de vida desciende (de manera estructural, se entiende) la edad de jubilación también desciende.

- El **desarrollo de las Pensiones de Empleo** (Pilar II)

Hablar de las pensiones de empleo en España resulta anecdótico si se mira a los países avanzados, en los que este tipo de vehículos previsionales cubre, con importantes prestaciones, a entre la mitad y la totalidad de los trabajadores. En **Holanda**, por ejemplo, las pensiones de empleo son obligatorias, todos los asalariados pertenecen a un esquema ocupacional. En media, este esquema reconoce pensiones de jubilación que otorgan el 70% del salario. Ello conlleva un volumen de ahorro previsional equivalente a 2,3 veces el PIB holandés, lo que es una fuente de productividad, crecimiento y bienestar para todos en ese país y más allá. En el límite, los asalariados holandeses no necesitarían a la Seguridad Social, que existe, no obstante, y complementa la pensión ocupacional con otro 30% del salario, de forma que las pensiones holandesas son las más generosas y sostenibles, a la vez, del mundo.

Cuando muchos de estos países avanzados con importantes sistemas complementarios se dieron cuenta de que la cobertura de estos esquemas no estaba alcanzando a toda la población trabajadora, al tiempo que su Seguridad Social llegaba a todos pero sólo con niveles bajos de prestación, no pensaron en profundizar la tasa de sustitución de las pensiones públicas, sino en **introducir mecanismos conductuales de participación cuasi-obligatoria en las pensiones de empleo**. Estos mecanismos son denominados de *autoenrolment* en el mundo anglosajón, de donde viene este tipo de innovaciones (Nueva Zelanda, Australia, el Reino Unido, EE. UU. e Irlanda, más recientemente). Es decir, **una adscripción casi universal y obligatoria de inicio, con la posibilidad de abandonar el sistema unos meses después de la entrada, o cada pocos años en lo sucesivo**. El *autoenrolment* está logrando que aumente no solo la cobertura de los trabajadores sino también su pensión total a la jubilación (Pilares I y II).

El **Gobierno español** también ha adoptado en los últimos años un par de mecanismos de ajuste automático: una **regla de IPC** (la variación del IPC, en realidad) para mantener el poder adquisitivo de las pensiones, aunque esta regla no es simétrica, según se lee en la ley que la regula; y una (compleja) **regla que aumenta el tipo de cotización del MEI si el gasto en pensiones supera un cierto porcentaje del PIB**. Este tipo de mecanismos automáticos no se observa en los países avanzados. Ni la asimetría ni el tirón de la fiscalidad social para afrontar un gasto desbocado forman parte, en los países avanzados, de los denominados mecanismos automáticos de ajuste.

Por otra parte, se perdió una gran oportunidad de modernizar la Seguridad Social con motivo de la reforma del sistema de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. En efecto, pudiendo haber iniciado una reforma estructural, introduciendo una cuenta nocional



individual de aportación definida para registrar las cotizaciones efectivas sobre ingresos netos de estos trabajadores, el Gobierno eligió, en 2022, un conjunto de tablas dinámicas de bases y cuotas de cotización, provisionales hasta la definición de un marco estable de la misma naturaleza.

Hay que decir que, entre las reformas de 2022, se encuentra la regulación de los **Fondos Públicos de Pensiones de Empleo** y los **Planes de Pensiones de Empleo Simplificados**. Y hay que saludar esta normativa, porque si algo necesita la Previsión Social Complementaria (PSC) en España es justamente un *shock*. En qué medida estas nuevas figuras previsionales vayan a dinamizar la languideciente PSC española es una incógnita. Pero no hay nada más a lo que aferrarse para evitar que el Pilar II español siga perdiendo participantes y registrando aportaciones netas negativas al ahorro previsional como viene sucediendo desde hace un tiempo.

De nuevo, **en la regulación de estas figuras, se ha perdido la oportunidad de introducir el *autoenrolment* y un esquema de *matching contributions* digno de tal nombre, ya que el que se ha adoptado en la ley correspondiente es más bien un esquema de *matching* inverso en virtud del cual el trabajador puede aportar hasta un múltiplo de lo que aporta en empleador, no al revés** (el empleador debe aportar hasta un múltiplo de lo que aporta el trabajador), como sucede en los países avanzados. Los Planes de Pensiones de Empleo Simplificados admiten, por fin, a trabajadores autónomos, quienes, de esta manera, recuperan la posibilidad de deducir sus aportaciones de la base imponible del IRPF por encima de los 1.500 euros en que las habían dejado los dos «rejonos» fiscales de 2021 y 2022. Pero estos trabajadores siguen estando muy por debajo de los asalariados en esta materia, lo cual no se entiende desde el punto de vista de la equidad.

3. Una reforma que no nos copiarán el resto de los países

En su defensa de la reforma de las pensiones que cierra el bucle comprometido con Bruselas, el Gobierno alegaba que esta reforma constituye una referencia que los países más avanzados van a tomar en lo sucesivo. No es creíble. **Las innovaciones descritas en la sección anterior responden a problemas reales con soluciones técnicamente solventes que están dando resultados en los países más avanzados. La opción de los tres pilares es una apuesta robusta, sensiblemente más que la opción del pilar único (la Seguridad Social). La única salida que deja el modelo español es la deuda, la distorsión fiscal o una mezcla de ambas, mientras que los tres pilares son capaces de proporcionar el mismo o mayor bienestar a los pensionistas y, a la vez, fomentar el crecimiento a largo plazo.**

La reforma española de las pensiones de 2021-2023 no es una reforma que copiarán otros países. Al menos, no los países avanzados. Si para España es muy complicado pasar del Pilar Único a los Tres Pilares, también lo sería para los países avanzados pasar de los Tres Pilares al Pilar Único. Esto último es, sencillamente, inconcebible. **En estos países, el ahorro previsional supera al PIB y se trata de un ahorro a largo plazo, estable y selectivo que se materializa**



en deuda pública y en valores de compañías cotizadas, por lo general rentables o muy rentables. Aquellas que determinan el dinamismo del PIB en los principales países del mundo.

Los trabajadores que poseen una cuenta de pensiones de empleo saben que es suya y que su esfuerzo contributivo se encuentra protegido, a pesar de los avatares de los mercados y valores de renta fija. **También saben que la Seguridad Social realiza una importante labor de redistribución y que les garantiza una pensión básica. Allí donde domina el Pilar Único, no solamente en España, la incertidumbre radica en si los gobiernos futuros cumplirán las promesas implícitas del contrato generacional que la Seguridad Social representa.**

El futuro de las pensiones pasa por la innovación, especialmente cuando la revolución de la longevidad y la revolución digital están redefiniendo el trabajo y las «relaciones industriales». **Pasa por el ahorro previsional conductual, flexible, basado en el consumo**, por ejemplo. **Y por un uso inteligente de ahorro no previsional (la vivienda) con propósito previsional.** La Seguridad Social siempre será, y deberá ser, una pata de ese futuro. Pero no lo puede todo. Los países avanzados lo han entendido hace décadas.



Efectos de la reforma de pensiones sobre los impuestos al trabajo, el empleo y su heterogeneidad, según el informe «Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía», publicado por la AIREF el 24 de marzo de 2023¹

El real decreto-ley 2/2023 introduce incrementos de las cotizaciones sociales que resultan heterogéneos por niveles salariales. Asimismo, se establece una nueva regla de gasto que supone que, en caso de que se produzca un exceso del gasto en pensiones, de acuerdo con unos criterios establecidos, las cotizaciones sociales constituirán la variable que en última instancia garantice el cumplimiento de la regla.

La literatura académica documenta diversos canales por los que un incremento de los costes laborales puede afectar a los niveles de empleo y a la productividad. Así, los impuestos sobre la renta salarial y las cotizaciones a la seguridad social tendrían efectos desincentivadores tanto sobre la demanda de trabajo, al aumentar los costes laborales para las empresas, como sobre la oferta de trabajo, al reducir el salario real de los trabajadores y desincentivar la participación en el mercado de trabajo.

El impacto negativo de la imposición sobre el trabajo en el empleo dependerá del grado de competencia en los mercados de trabajo y de productos y de las elasticidades de la demanda y la oferta en estos mercados. En general, el impacto de un aumento de las cotizaciones empresariales será mayor si la elasticidad de la oferta de trabajo es mayor, como suele ocurrir con la mano de obra no cualificada. También existe evidencia que muestra que un aumento de las cotizaciones entre los trabajadores de mayor cualificación puede reducir los incentivos a la formación o aumentar su movilidad hacia los países de menor imposición, al tiempo que reduce la atracción de los migrantes más productivos, lo que puede terminar repercutiendo negativamente en la competitividad y el crecimiento potencial de los países (Trostel (1993) y Kleven et al. (2020), entre otros²).

¹ En este Anexo se reproducen las págs. 57-64 (Recuadro 2) del informe «Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía», publicado por la AIREF el 24 de marzo de 2023 (OPINIÓN 1/23).

² Trostel, Philip A, 1993. «The Effect of Taxation on Human Capital», *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 101(2), pages 327-350, April; Kleven, Henrik, Camille Landais, Mathilde Muñoz, and Stefanie Stantcheva (2020). «Taxation and Migration: Evidence and Policy Implications». *Journal of Economic Perspectives*, 34 (2): 119-42.



Además, los efectos sobre el empleo de los aumentos de la imposición sobre el trabajo dependen de las instituciones del mercado laboral. En teoría, los efectos negativos sobre el empleo serán mayores si las rigideces del mercado laboral limitan la flexibilidad salarial. En economías con mayores niveles de informalidad, un aumento de los costes del trabajo puede incentivar el paso de un empleo formal a otro informal. La evidencia empírica a nivel internacional tiende a concluir que el incremento de las cotizaciones sociales tiene un impacto negativo sobre el empleo. Sin embargo, los efectos concretos difieren de un país a otro, dependiendo de las complejas interacciones con las instituciones del mercado laboral (Bertola (2016)³).

Para el caso de España, la evidencia empírica muestra que un aumento de 1 punto porcentual de la fiscalidad laboral elevaría el desempleo en 0,2 p. p. (véase Andrés et al., 1996 y Melguizo, 2007⁴). En este sentido, las estimaciones realizadas por la AIREF con su modelo trimestral (MTA), el modelo de Oxford Economics y el modelo QUEST de la CE sugieren que un incremento de 1 p. p. en el tipo efectivo de cotizaciones sociales o de los impuestos al trabajo sobre un escenario base tiene un impacto negativo en el empleo de una décima transcurrido el primer año desde la subida del tipo efectivo y de dos décimas transcurridos dos o tres años, según el modelo que se emplee. En términos de puestos de trabajo equivalente a tiempo completo ello supone una reducción de unos 6.000 empleos en el primer año y de 33.000 transcurridos tres años (respecto al escenario sin reforma). No obstante, el conjunto de las medidas aprobadas de incremento de las cotizaciones tiene un impacto superior una vez que todas ellas sean desplegadas ya que supondrían un incremento de 2,7 puntos del tipo efectivo al desplegarse las tres medidas). Además, este impacto es muy heterogéneo por niveles salariales al final del período transitorio de implementación, tal y como se analiza a continuación.

En concreto, se calcula que, al final del período transitorio, el tipo efectivo aumentará en 1,2 puntos para los salarios inferiores a los 54.000 euros brutos anuales como consecuencia del MEI. En cambio, el aumento de tipos se sitúa próximo a los 10 puntos para las rentas entre 70.000 y 100.000 euros brutos ya que se verán afectadas no solo por el MEI, sino también por el destope de las bases máximas de cotización y por la cuota de solidaridad. Así, una renta salarial de 70.000 euros tendrá un incremento de la imposición de 7.500 euros brutos anuales, mientras que si el salario alcanza los 100.000 euros el aumento de impuestos será de 9.700 euros. El destope de las bases máximas de cotización es la medida que explica en gran parte este aumento de tipos, si bien la cuota de solidaridad también supondrá un incremento de los costes laborales de los salarios más altos.

La mayor proporción del incremento de gravamen recaerá sobre las rentas salariales superiores a 54.000 euros (un 65% del coste la reforma, esto es, 7.800M€ de impuestos adicionales con los datos del PIB de 2022), debido fundamentalmente al aumento de las bases máximas

³ Bertola, G. (2016). «European Unemployment Revisited: Shocks, Institutions, Integration». CESifo, Munich, 2016 CESifo Working Paper N.º 6170.

⁴ Andrés, J. Doménech, R. y Taguas, D. (1996). «Desempleo, ciclo económico y participación de las rentas del trabajo en la economía española». Documento de Trabajo D-96001, Dirección General de Planificación, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid; Melguizo, A. (2007). «La incidencia económica de las cotizaciones sociales en España, 1964-2001». XIV Encuentro de Economía Pública: políticas públicas y reformas fiscales, 2007.



de cotización. Por su parte, los salarios inferiores a 54.000 euros soportarán el 35% de la reforma ya que, aunque solo se ven afectados por el MEI, son el grupo más numeroso y en el que se concentran la mayoría de los salarios en España.

Las cotizaciones sociales no son el único gravamen que soportan las rentas del trabajo. El impuesto de la renta de las personas físicas, una vez descontadas las cotizaciones sociales pagadas por el trabajador y aplicadas una serie de reducciones, grava también la renta laboral hasta un tipo marginal máximo aproximadamente del 45%, con ciertas variaciones por Comunidades Autónomas (CC. AA.). Mediante un microsimulador conjunto de cotizaciones sociales e IRPF y usando los datos administrativos públicos del panel de hogares AEAT-IEF-INE calculamos los tipos efectivos totales (cotizaciones + IRPF) a los que está sujeta la renta laboral en España antes y después de la reforma de pensiones.

De esta forma, por ejemplo, una renta laboral en España de 10.000 euros brutos anuales estaba sujeta hasta el momento a un gravamen del 36,25% en concepto de cotizaciones sociales (3.625 euros) y casi no soportaba IRPF al situarse ese nivel de renta en un intervalo que le permite acogerse a una serie de reducciones que hacen la cuota del IRPF cero. Con la reforma, pasará a pagar el 37,45% en concepto de cotizaciones sociales (3.745 euros), debido a los 1,2 p. p. que añade el MEI, lo que supone un incremento de 120 euros al año. Por su parte, una renta salarial de 80.000 euros que hasta ahora estaba gravada con un tipo del 52% (29% en concepto de IRPF y 23% de cotizaciones sociales), lo que suponía 41.600 euros de impuestos al año, ahora pasará a estar sujeta a un tipo de IRPF más cotizaciones del 63%, lo que representa 8.800 € adicionales de gravamen anual.

Así, teniendo en cuenta este incremento de tipos y la información de la base de datos de impuestos al trabajo de la OCDE para otros países, que no incluye aún el incremento de tipos que genera la reforma descritos anteriormente, se aprecia que la reciente reforma de pensiones aproximará el gravamen al trabajo de los salarios altos en España (los salarios iguales al 167% del salario medio del país) al de los países más elevados de nuestro entorno.

En síntesis, las simulaciones macroeconómicas realizadas muestran que el aumento de las cotizaciones tiende a reducir los niveles de empleo. Los efectos en los primeros años asociados a las recientes subidas a nivel agregado pueden considerarse moderados. No obstante, cabe destacar que las cotizaciones sociales aumentarán en promedio 2,7 p. p. al final de los períodos transitorios y que pueden experimentar variaciones futuras, al ser el MEI el que, en última instancia, garantizará el cumplimiento de la nueva regla de gasto en pensiones. Además, España reúne rigideces en el mercado de trabajo y una especialización productiva en sectores intensivos en mano de obra que llevan a esperar que un incremento de cotizaciones tenga impacto más elevado que en otros países.

La reforma supondrá, una vez finalizados los períodos de aplicación gradual, un aumento de los costes laborales con un impacto muy heterogéneo por niveles salariales, y especialmente focalizado en las rentas laborales que superan los 54.000 euros brutos anuales.



Es por ello por lo que el análisis del impacto de la reforma actual debe venir acompañado de una evaluación que no se limite a la sostenibilidad contable de las pensiones sino también a sus efectos sobre el mercado laboral teniendo en cuenta los potenciales efectos heterogéneos sobre los individuos y los sectores económicos.



Publicaciones del Instituto de Estudios Económicos

2023

OPINIÓN DEL IEE. Mayo. La subida de las cotizaciones sociales. Análisis y consecuencias en la economía española.

OPINIÓN DEL IEE. Abril. La competitividad fiscal de las entidades locales y de las comunidades autónomas.

Factor determinante para su desempeño económico.

PUNTO DE VISTA. Marzo. Compromiso empresarial con la inversión: el rol de la empresa en la situación iberoamericana actual.

REVISTA DEL IEE. Enero. N.º 1/2023. El Impuesto sobre las Grandes Fortunas. Un análisis académico y doctrinal de su inconstitucionalidad.

COLECCIÓN INFORMES. Enero. La mejora de la calidad institucional del comercio en España: cuantificación de su impacto económico y social.

COLECCIÓN INFORMES. Enero. Competitividad fiscal 2022. España sigue perdiendo competitividad en el ámbito fiscal.

2022

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 77. La ralentización, principal riesgo de 2023.

REVISTA DEL IEE. Noviembre. N.º 4/2022. La unidad de mercado como reto pendiente para la libertad de empresa. Índice de Libertad Económica 2022.

OPINIÓN DEL IEE. Octubre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2023.

OPINIÓN DEL IEE. Octubre. Por una mejora de los incentivos fiscales a los planes de pensiones. Análisis comparado de la tributación actual del segundo y tercer pilar en Europa.

PUNTO DE VISTA. Octubre. Consolidar la recuperación. Aprovechar las oportunidades del crecimiento verde en América Latina.

COLECCIÓN INFORMES. Septiembre. Estudio preliminar sobre la adecuación a la Constitución y al Derecho Comunitario del gravamen temporal a entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 76. La inflación y la incertidumbre frenan la recuperación de las empresas.

REVISTA DEL IEE. Julio. N.º 3/2022. La necesidad de garantizar la propiedad privada en España como condición para la mejora del mercado del alquiler. Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2021.

REVISTA DEL IEE. Junio. N.º 2/2022. El impacto económico del sector de datos en España. Una propuesta de cuantificación.

INFORME IEE-CEIM. Abril. El crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.

REVISTA DEL IEE. Marzo. N.º 1/2022. Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España.

EDICIONES ESPECIALES. Febrero. Libro Blanco para la reforma fiscal en España. Una reflexión de 60 expertos para el diseño de un sistema fiscal competitivo y eficiente.

2021

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 75. Una coyuntura condicionada transitoriamente por la inflación.

COLECCIÓN INFORMES. Diciembre. Competitividad fiscal 2021. La competitividad fiscal como referencia obligada para la próxima reforma tributaria.

INFORME IEE-CEIM. Noviembre. El tamaño y el crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.

OPINIÓN DEL IEE. Noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2022.

COLECCIÓN ESTUDIOS. Octubre. El Programa de Pago a Proveedores como instrumento de inyección de liquidez a la empresa.

COLECCIÓN INFORMES. Septiembre. Empresa, igualdad de oportunidades y progreso social. Indicador IEE de Igualdad de Oportunidades.



COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 74. La recuperación de la economía española necesita de un clima empresarial favorable.

PUNTO DE VISTA. Junio. La situación actual y perspectivas de las inversiones energéticas y el sector eléctrico en América Latina.

REVISTA DEL IEE. Mayo. N.º 2/2021. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2021.

INFORME DE OPINIÓN. Abril. La competitividad fiscal de las comunidades autónomas. Condición necesaria para el desarrollo económico.

COLECCIÓN INFORMES. Marzo. La propiedad privada en España. La necesidad de reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda. Índice de Derecho de Propiedad 2020.

PUNTO DE VISTA. Enero. La situación actual de la economía en América Latina. Su incidencia sobre las empresas españolas.

REVISTA DEL IEE. Enero. N.º 1/2021. Adaptabilidad y flexibilidad para la recuperación económica.

2020

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 73. Más allá de los fondos europeos: la economía española necesita el impulso de las reformas estructurales.

INFORME IEE-FIAB. Diciembre. Impacto de la crisis del COVID-19 en la industria de alimentación y bebidas española.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2021.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Una propuesta de mejora para los incentivos fiscales a la I+D+i.

INFORME IEE-CEIM. Noviembre. La tributación del ahorro y su incidencia en la reactivación económica desde la perspectiva de la competitividad regional.

COLECCIÓN INFORMES. Octubre. Competitividad fiscal 2020. ¿Por qué no se pueden subir más los impuestos en España?

INFORME IEE-ASCOM. Octubre. Estudio sobre la función de Compliance en las empresas españolas.

INFORME DE OPINIÓN. Agosto. El marco fiscal de los planes de pensiones. La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación.

COLECCIÓN INFORMES. Julio. Libertad económica y libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica España 2020.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 72. Crisis de la COVID-19 en la economía española: la recuperación no es posible sin confianza empresarial.

INFORME DE OPINIÓN. Junio. Impacto económico de las medidas adoptadas en el contexto de la presente crisis. Los casos de la financiación privada avalada y los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo.

INFORME DE OPINIÓN. Febrero. Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora.

PUNTO DE VISTA. Enero. El Capitalismo. Cambio, evolución y progreso.

2019

COLECCIÓN INFORMES. Diciembre. La deuda pública en España. Implicaciones sobre la política económica.

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 71. Una política económica ortodoxa para revertir la desaceleración y reducir la incertidumbre.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Las buenas prácticas regulatorias.

COLECCIÓN INFORMES. Noviembre. La propiedad privada en España. Índice de Derecho de Propiedad 2019.

COLECCIÓN INFORMES. Octubre. Índice de Competitividad Fiscal 2019.

COYUNTURA ECONÓMICA. Junio. N.º 70. A mayor inestabilidad política, más incertidumbre económica.

INFORME DE OPINIÓN. Febrero. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2019.



INSTITUTO
DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS

44

años
*por la economía
de mercado*

ÁNGEL DE LA FUENTE MORENO

Director Ejecutivo
Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)
Científico titular
Instituto de Análisis Económico (IAE-CSIC)

JOSÉ EMILIO BOSCA MARES

Catedrático de Análisis Económico
Universidad Valencia
FEDEA

RAFAEL DOMÉNECH VILARIÑO

Catedrático de Análisis Económico
Universidad de Valencia
Responsable de Análisis Económico
BBVA Research

JAVIER FERRI CARRERES

Departamento de Análisis Económico
Universidad de Valencia
FEDEA

JOSÉ ENRIQUE DEVESA CARPIO

Profesor Titular de Economía Financiera y Actuarial
Universidad de Valencia
Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE)

ROBERT MENEU GAYA

Profesor Titular de Matemáticas para la Economía y la Empresa
Universidad de Valencia

JOSÉ ANTONIO HERCE SAN MIGUEL

Socio director
Longevity & Retirement Income Solutions (LoRIS)



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Tel.: 917 820 580

iee@ieemadrid.com

www.ieemadrid.es