

NOTA DE PRENSA
09/01/2019

LA SEGURIDAD SOCIAL PRESENTA UN DÉFICIT ESTRUCTURAL ORIGINADO EN LA CRISIS Y QUE SE MANTENDRÁ EN AUSENCIA DE NUEVAS MEDIDAS

- La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) estima un déficit estructural del Sistema de la Seguridad Social en la actualidad entre el 1,3 y el 1,5% del PIB
- Cuando se analiza el origen de este déficit se concluye que debe considerarse dentro del déficit estructural conjunto de las Administraciones Públicas, de entorno al 2%
- Es factible y deseable mediante ajustes de ingresos y gastos entre subsectores, que este déficit de la SS se cierre por completo y se visualice como un déficit de la Administración Central. Con ello, la corrección del déficit estructural debería abordarse desde la Administración Central, con sus propias palancas
- Esta solución permitiría reducir la incertidumbre sobre la situación financiera de la Seguridad Social y podrían centrarse los esfuerzos en el reto que se plantea a medio y largo plazo
- Más a largo plazo, la AIReF identifica un reto para la sostenibilidad de la Seguridad Social derivado del aumento del gasto en pensiones asociado al envejecimiento poblacional, con presiones demográficas que empiezan a tener un impacto significativo en las previsiones de gasto a mediados de la próxima década. En los próximos 30 años, este gasto se incrementaría entre 2 y 4 puntos de PIB en el escenario central de la AIReF.
- Basándonos en el contexto nacional y la experiencia internacional, la profundización en las reformas paramétricas de 2011 supondría la solución más viable al corregir el grueso del aumento del gasto, manteniéndose los niveles de suficiencia del sistema básicamente inalterados
- Existe recorrido en la profundización de la reforma de 2011, principalmente en dos componentes: un retraso en la edad efectiva de jubilación y una ampliación del período de la carrera de cotización
- La AIReF presenta una estimación del impacto potencial de profundizar en ambas direcciones, cuyas ganancias máximas en sostenibilidad serían similares a la aplicación IRP



La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) publicó hoy en su página web una Opinión sobre la Sostenibilidad de la Seguridad Social, en la que analiza a fondo los problemas a corto y a largo plazo de su situación financiera. Esta Opinión responde a la constatación por parte de la AIReF de la existencia de un déficit estructural en la Seguridad Social, que sitúa entre el 1,3 y el 1,5% del PIB. A su juicio, es factible y deseable que dicho desequilibrio sea asumido por el Estado, y cerrar esta brecha, ya que visualizarlo como un problema del conjunto de las Administraciones Públicas (AAPP) permitiría reducir la incertidumbre existente respecto a la sostenibilidad de la Seguridad Social. A largo plazo, la AIReF advierte que existen riesgos para la Seguridad Social por razones, fundamentalmente, del envejecimiento de la población, que serán más visibles a partir de mediados de la próxima década. Para afrontar esta situación, la AIReF plantea soluciones en la vía de la profundización en las reformas paramétricas del sistema, ya que supone una vía creíble para mejorar la sostenibilidad de la Seguridad Social, minimizando su impacto en la suficiencia.

La publicación de la Opinión se acompaña de una presentación, un Documento de Trabajo y una Herramienta interactiva para poder simular distintos escenarios del futuro gasto en pensiones.

El análisis y diagnóstico de la sostenibilidad de la Seguridad Social está entre las responsabilidades de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). La Ley Orgánica de creación de la AIReF (L.O. 6/2013) le atribuye responsabilidades en materia del análisis de la Seguridad Social, tanto a corto como a largo plazo. La evaluación del presupuesto y el seguimiento de su ejecución se complementa con la evaluación de las previsiones que realiza la Seguridad Social para la revalorización de las pensiones en el corto plazo. A largo plazo, las funciones de la AIReF se centran en el análisis de sostenibilidad y el diagnóstico de la situación estructural del subsector.

Para ello, la AIReF ha desarrollado un marco metodológico y analítico propio de previsión que trata de superar las limitaciones identificadas en las evaluaciones realizadas hasta la fecha. La AIReF ha constatado la existencia de deficiencias en las previsiones y el diagnóstico sobre sostenibilidad de la Seguridad Social, que comparten, en mayor o menor medida, los análisis realizados hasta la fecha. Entre las limitaciones identificadas destaca la inconsistencia entre los principales determinantes del gasto en pensiones, junto con la falta de transparencia metodológica, la omisión de la incertidumbre o la no incorporación de un análisis riguroso y consistente de los efectos de las reformas adoptadas. En respuesta a estas deficiencias detectadas, la AIReF ha desarrollado un marco metodológico y analítico para la evaluación de la sostenibilidad de la Seguridad Social, que incluye las previsiones de largo plazo de sus principales determinantes.

Déficit estructural

En base a su análisis, la AIReF constata la existencia de un déficit estructural en la Administración de la Seguridad Social entre el 1,3 y el 1,5% del PIB, que se prevé que se mantenga en el futuro. Como consecuencia de ello, publica una Opinión dirigida al Gobierno. Una vez concluidos los trabajos de desarrollo del marco analítico y metodológico propio, la AIReF ha realizado un diagnóstico detallado de la sostenibilidad de la Seguridad Social y sus principales determinantes a largo plazo, incluyendo la demografía, el mercado de trabajo y el impacto de las reformas adoptadas. Los resultados del análisis realizado por la AIReF muestran la existencia de una situación de déficit estructural para el Sistema de la Seguridad Social, entendido como el déficit existente una vez ajustada la evolución de ingresos y gastos por la dinámica del ciclo económico, es decir, en una situación neutral o de brecha



de producto nula¹. Se estima que dicho déficit está en un rango entre el 1,3 y 1,5% del PIB y, se mantendría en el corto plazo en ausencia de medidas adicionales. En consecuencia, una vez realizada dicha constatación, la AIReF publica una Opinión referida a la sostenibilidad de la Seguridad Social, según lo dispuesto en el artículo 22.4 de su Estatuto Orgánico.

Más a largo plazo, la AIReF identifica un reto para la sostenibilidad de la Seguridad Social derivado del aumento del gasto en pensiones asociado al envejecimiento poblacional, en línea con los países de nuestro entorno. Más allá de la próxima década, las presiones demográficas empiezan a tener un impacto significativo en las previsiones de gasto. En los próximos 30 años, este gasto se incrementaría ligeramente por debajo de 3 puntos de PIB en el escenario central de la AIReF, llegando a representar el 13,5% del PIB en 2048, con un rango de 0,9 p.p. en los extremos del intervalo de confianza. Esta evolución obedece a dos fuerzas opuestas. Por un lado, la fuerte presión al alza de los factores demográficos y por otro, el efecto compensador conjunto de la evolución del mercado de trabajo y de las reformas del 2011 y del factor de sostenibilidad aprobado en 2013.

En base a su análisis y diagnóstico, la AIReF realiza propuestas de mejora de la sostenibilidad de la Seguridad Social, tanto a corto plazo para cerrar el déficit estructural como para afrontar el reto demográfico de largo plazo. Estas propuestas, así como las previsiones realizadas por la AIReF deben entenderse como un input informado que ayude a la toma de decisiones en el marco del diálogo social, a través del Pacto de Toledo.

Corto plazo

En el corto plazo, la AIReF considera factible cerrar el déficit estructural existente en la Seguridad Social, mediante la asunción por parte del Estado de determinados gastos que ahora soportan las cotizaciones. El déficit estructural identificado debe considerarse en el contexto del conjunto de las Administraciones Públicas. El reparto del déficit entre subsistemas de las Administraciones Públicas está en parte determinado por razones administrativas e institucionales que pueden conducir a la toma de decisiones incongruentes por cada uno de los subsistemas y limitan artificialmente las posibilidades de solución. El cerrar el déficit de la Seguridad Social —que trae causa en la crisis económica y problemas de diseño idiosincráticos y no en el envejecimiento— reduciría la incertidumbre respecto a la sostenibilidad del Sistema, la cual genera distorsiones en la toma de decisiones de los agentes económicos, tanto de los pensionistas como de los cotizantes, afectando a sus decisiones de ahorro y consumo.

Situar el déficit en aquella parte de la administración que dispone de herramientas para solucionarlo y visualizarlo como un problema del conjunto de las AAPP permitiría reducir la incertidumbre existente respecto a la sostenibilidad de la Seguridad Social. De este modo, se evitarían decisiones descoordinadas e inconsistentes como bajadas de impuestos o aumento del gasto en partes de la administración que aparecen como excedentarias. 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

¹ Véase más adelante la razón de esta definición y la diferencia con definiciones alternativas de estructural.



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 este sentido, el ajuste del sistema mediante el índice de revalorización se ha revelado como una estrategia no sostenible de contención del gasto, ya que, una vez llegado el momento de aplicarlo en sus extremos más costosos políticamente, los incentivos para deshacer la reforma han resultado demasiado fuertes. De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, la aplicación del IRP en ausencia de medidas de incremento de ingresos, hubiera supuesto una revalorización del 0,25% durante todo el periodo de referencia. Esto hubiera contenido el gasto en 2,1 puntos del PIB adicionales, reduciendo el gasto en pensiones en 2048 en el escenario central hasta el 11,3% desde el 13,4%. No obstante, esta contención sería a costa de una reducción de 8 puntos de la tasa de cobertura de las pensiones respecto de los salarios. Esta reducción de la tasa de cobertura se explica por la pérdida continuada de poder adquisitivo de las pensiones durante cada uno de los años que se perciba², afectando directamente a la suficiencia del sistema. En todo caso, es conveniente que el gobierno continúe realizando un seguimiento público de la restricción presupuestaria de medio y largo plazo a la que se enfrenta el Sistema de Seguridad Social. Por otro lado, existen posibilidades de revalorización de las pensiones complementarias al IPC, como el crecimiento del PIB, de los ingresos del Estado o de las cotizaciones sociales que pueden conjugar el mantenimiento del poder adquisitivo con la sostenibilidad a largo plazo. La Comisión del Pacto de Toledo debe aún precisar cuál ha de ser la regla a aplicar a partir de 2020.

Visión a largo plazo

A largo plazo, la profundización en las reformas paramétricas del sistema supone una vía creíble para mejorar su sostenibilidad, minimizando su impacto en la suficiencia. Una comparativa internacional refleja que España aún tiene recorrido para reforzar la sostenibilidad del sistema de pensiones modificando algunos de sus parámetros fundamentales (“parametrización del sistema”). Además, las reformas que afectan a los parámetros empleados para el cálculo de la pensión inicial pueden ser implementadas de forma gradual, suavizando su impacto. Por último, su efecto resulta predecible a nivel individual para los futuros pensionistas, por lo que pueden ajustar sus expectativas y adaptar sus decisiones de ahorro y consumo a la nueva situación en un margen razonable de tiempo, tanto antes como después de la jubilación, aumentando la certidumbre y la confianza en el sistema al ponerlo sobre una vía de sostenibilidad creíble.

Existe recorrido en la profundización de la reforma paramétrica del sistema para conseguir ganancias de sostenibilidad similares a la implementación del IRP, minimizando el impacto en la suficiencia. La profundización en la reforma de 2011, que modificó parámetros tales como la edad, la carrera de cotización a considerar o las reducciones de la pensión por acceso a la jubilación anticipada, puede suponer un compromiso adecuado de mejora de la sostenibilidad sin dañar la suficiencia del sistema, definida a través de la tasa de cobertura como la adecuación de la pensión a las necesidades de los pensionistas (ratio entre la pensión media y el salario medio). Para ello se propone profundizar en dos aspectos de la reforma de 2011. En primer lugar, la edad efectiva de jubilación en España (62,4 años) se sitúa por debajo de la media de los países OCDE (64,3 años) y presenta una de las mayores distancias respecto a la edad legal, llegando a alcanzar los 2,5 años. En segundo lugar, el período de referencia para el cálculo de la pensión, fijado actualmente en 20 años (aunque convergiendo en 2022 a los últimos 25 años como consecuencia de la reforma de 2011), está por debajo del utilizado por los principales países

² O en el caso de los futuros acreedores a la pensión máxima, durante todo el tiempo fuera de aplicación el IRP, incluso antes de ser pensionistas.



de nuestro entorno, donde está generalizada la utilización de la carrera laboral completa. El impacto sobre el gasto en 2048 podría llegar a alcanzar los 2 puntos de PIB, cifra cercana al ahorro proporcionado por la implementación del IRP, minimizando a su vez el impacto en la tasa de cobertura.

Además, cualquier reforma acordada debería contar con el máximo consenso político y social y debería aplicarse de forma gradual, para suavizar su impacto y permitir a los futuros pensionistas ajustar sus expectativas y adaptar sus decisiones de ahorro y trabajo a la nueva situación en un margen razonable de tiempo.

Propuestas de la AIReF

En conclusión, la AIReF formula las siguientes propuestas:

Propuesta de mejora a corto plazo: 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.

Propuesta de mejora a largo plazo: Adoptar medidas que refuercen la sostenibilidad, equidad y suficiencia del sistema, mediante, entre otros:

- a. 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

Sugerencia de buena práctica: Reforzar las obligaciones de información de la administración de la Seguridad Social sobre la situación financiera del sistema y sobre el impacto de las reformas.