

## **LA AIReF ADVIERTE DE LA ELEVADA PRESIÓN DEL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN LAS FINANZAS PÚBLICAS Y RECLAMA UNA PERSPECTIVA GLOBAL PARA SU SOSTENIBILIDAD**

- La población en España alcanzará 50,3 millones de habitantes en 2050 y 52,1 millones en 2070 gracias a la inmigración, con una transformación profunda de la estructura por edades, que llevaría la tasa de dependencia al 51,4% y el 45,9% en 2050 y 2070
- En un escenario base hipotético, sin medidas de política económica ni reglas fiscales, el envejecimiento podría llevar la deuda al 186% del PIB en 2070 y el déficit al 7% del PIB ese mismo año
- El gasto en pensiones empezaría a acelerarse especialmente a partir de 2035, con un máximo del 16,3% del PIB en 2049
- Las reformas sobre pensiones aprobadas entre 2021 y 2023 suponen un incremento del déficit de 1,1 puntos de PIB en 2050 y de un punto en 2070
- El gasto sanitario se estabilizaría en torno al 8,4% del PIB a partir de 2049, mientras que en cuidados de larga duración lo haría en torno al 2% alrededor de 2060. Por el contrario, el gasto en educación caería hasta un 3,6% en 2041 y volvería al 4,2% del PIB en 2070
- Para ilustrar la incertidumbre de estas proyecciones, la AIReF plantea un análisis de riesgos y tres escenarios alternativos uno con mayor crecimiento potencial, otro con un nuevo marco fiscal y un tercero con cambios en ingresos y gastos
- Propone articular una estrategia fiscal nacional a medio y largo plazo, con la participación de todas las AAPP, compatible con el crecimiento y acompañada de nuevos análisis del sistema de pensiones, evaluaciones del gasto sanitario y una evaluación amplia del Plan de Recuperación
- Además, propone asegurar la coherencia de las reglas fiscales, incluyendo la del gasto en pensiones. La AIReF evaluará su cumplimiento, pero se trata de una regla de gasto definida en términos “netos” y eso exige evaluar las medidas adoptadas en materia tanto de ingresos como de gastos. La AIReF también actualizará esta Opinión para ofrecer un análisis independiente sobre la sostenibilidad
- Como resultado de estos análisis, la AIReF publicará hoy en su página web un Observatorio sobre la sostenibilidad a largo plazo de la AAPP con el que se podrán simular distintos escenarios

**La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha publicado hoy la primera Opinión sobre la Sostenibilidad de las Administraciones Públicas a Largo Plazo, en la que analiza la incidencia de la demografía en las finanzas públicas. La AIReF da cumplimiento así a una de las principales misiones que tiene encomendadas: garantizar el cumplimiento efectivo del principio de sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas (AAPP). En la Opinión, la AIReF destaca la elevada presión que impone el envejecimiento de la población sobre las finanzas públicas, con un impacto importante en partidas de gasto como las pensiones, la sanidad o los cuidados de larga duración y su consecuente incidencia en el déficit y la deuda pública. Para la AIReF, la sostenibilidad es uno de los grandes desafíos para España y debería abordarse desde una perspectiva global.**

La AIReF considera que los ejercicios con una visión global y de largo plazo sustentados en datos y proyecciones objetivas e independientes son clave para el debate y la toma de decisiones. Pese a la incertidumbre inherente a proyecciones a tan largo plazo, son ejercicios de gran utilidad. Además, resultan especialmente relevantes en el momento actual, dada la presión que ejerce ya el envejecimiento en las cuentas públicas, la vulnerabilidad del país por el elevado nivel de deuda y déficit estructural y ante la reforma del marco fiscal europeo, que pivotará sobre la sostenibilidad.

La Opinión completa y actualiza los pronunciamientos anteriores de la AIReF sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social con una visión global del conjunto de las AAPP. La AIReF plantea un escenario base hipotético en el que no hay reglas fiscales ni reacción por parte de la política económica. Las estimaciones que se presentan en esta Opinión no deben interpretarse en ningún caso como previsiones, puesto que no tienen en cuenta otros fenómenos distintos de la demografía que con certeza incidirán sobre el crecimiento y las cuentas en ese horizonte temporal, como el cambio climático, los avances tecnológicos, o la aplicación de las reglas fiscales. Además, el escenario base se encuentra condicionado a determinados supuestos sobre el crecimiento de medio y largo plazo de la economía que se encuentran sujetos a una incertidumbre elevada, como el efecto del cambio demográfico en el comportamiento de los agentes o el efecto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Por último, este ejercicio de largo plazo no incluye ciclos económicos.

### **Escenario base**

En el escenario base que plantea la AIReF, la población en España alcanzará 50,3 millones de habitantes en 2050 y 52,1 millones en 2070. Este aumento de la población se debe principalmente al dinamismo de la migración, con un flujo promedio de entradas netas anuales en torno a 235.000 personas entre 2020 y 2050 y de casi 339.000 personas en el periodo 2051-2070. La migración desempeña así un papel crucial y mitiga los efectos del crecimiento vegetativo negativo.

El envejecimiento de las cohortes de población nacidas en los años sesenta y mediados de los setenta en España, las reducidas tasas de fecundidad de las últimas décadas y el aumento de la longevidad provocan una profunda transformación de la estructura por edades de la población, con un descenso del peso relativo de la población en edad de trabajar desde finales de esta década -con cierto retraso respecto a lo observado en otras economías. En este

contexto, la tasa de dependencia se situaría en el 51,4% y el 45,9% en 2050 y 2070, respectivamente, frente al 26,6% actual.

Para la construcción del escenario macroeconómico la AIReF utiliza su último escenario de medio plazo publicado, estimado hasta 2026. Más a largo plazo supone un crecimiento medio anual del PIB del 1,3% en términos reales y del 3,3% en términos nominales entre 2027 y 2070. En un contexto de reducción de la población en edad de trabajar, sostener ese crecimiento potencial de la economía implica un avance de la productividad aparente del trabajo del 1,1% en el horizonte de proyección. Por otro lado, la menor abundancia de mano de obra propiciaría un progresivo descenso de la tasa de paro, hasta converger al 7% en 2050. Se asume un incremento de las tasas de participación femenina, de la población de mayor edad y de los jóvenes, hasta converger a los niveles europeos.

A partir del escenario demográfico y macroeconómico, la AIReF construye un escenario fiscal base desde 2026 -año hasta el que se emplea el escenario de medio plazo de la AIReF- en el que no operarían las reglas fiscales. Este escenario arroja un déficit creciente desde 2026 hasta un máximo del 8,1% del PIB en 2055, para reducirse posteriormente hasta el 7% en 2070. Esta dinámica viene explicada principalmente por la presión sobre el gasto del envejecimiento a la que se unen unos gastos por intereses crecientes a medida que se incrementan los niveles de deuda. La deuda seguiría una senda ascendente durante todo el periodo hasta alcanzar un máximo de 186% del PIB en 2070.

Los ingresos aumentarían su peso sobre el PIB en ausencia de ciclos económicos en la proyección hasta alcanzar el 44,7% en 2050 y el 45,6% en 2070, desde el 43,5% en 2021. Los gastos crecerían hasta alcanzar un máximo del 53% del PIB en 2058 y posteriormente se estabilizarían descendiendo hasta el 52,6% en 2070. En primer lugar, esta evolución reflejaría la presión derivada del proceso de envejecimiento que se plasma no sólo en el gasto en pensiones, sino también en el gasto en sanidad, educación y cuidados de larga duración. En segundo lugar, las dinámicas de acumulación de deuda junto con el incremento de los tipos de interés irían elevando también el peso de los gastos en intereses hasta alcanzar el 6,9% del PIB en 2070.

El gasto en pensiones empezaría a acelerarse especialmente a partir de 2035, alcanzando un máximo en 2049 de 14,8% del PIB para las pensiones del sistema de Seguridad Social y del 16,3% incluyendo pensiones no contributivas y de clases pasivas. Posteriormente, una vez se atenúen las presiones del envejecimiento, el gasto descendería hasta situarse en 2070 en el 13,4% y el 13,9% respectivamente. Estas proyecciones, que actualizan las últimas publicadas por la AIReF en 2020, incorporan los últimos datos disponibles y los cambios en los supuestos de partida. Además, incluyen el impacto de las reformas aprobadas entre 2021 y 2023, que suponen un incremento del déficit de 1,1 puntos de PIB en 2050 y de un punto en 2070.

CUADRO RE\_3.1. IMPACTO REFORMAS APROBADAS DESDE 2021 (PP DEL PIB)

	2050	2070
<b>Variación gasto</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>
Revalorización pensiones con el IPC (Eliminación IRP)	2,7	2,5
Eliminación factor de sostenibilidad	0,8	1,4
Jubilación anticipada	0,0	0,0
Incentivos a jubilación demorada	-0,8	-1,1
Computo años cálculo pensión de entrada	0,0	-0,1
Evolución pensión máxima diferente a Bases Máximas de Cotización	-0,4	-0,4
<b>Variación ingresos</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>
Mecanismo de Equidad Intergeneracional	0,4	0,4
Reforma cotizaciones trabajadores autónomos	0,5	0,5
Evolución Bases Máximas Cotización	0,4	0,4
Tasa de solidaridad	0,1	0,1
<b>Impacto sobre déficit</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>

Fuente: AIReF

Por otro lado, el envejecimiento implicaría una evolución parecida en la sanidad y los cuidados de larga duración. En sanidad, el gasto se estabilizaría en torno al 8,4% del PIB a partir de 2049, mientras que en cuidados de larga duración lo haría en torno al 2% alrededor de 2060. Por el contrario, en educación se observa una caída del gasto hasta un 3,6% en 2041 y una posterior recuperación hasta el 4,2% del PIB en 2070.

### Escenarios alternativos

Para ilustrar la incertidumbre de estas proyecciones, la AIReF plantea tres escenarios alternativos con un mayor crecimiento potencial, un nuevo marco fiscal y cambios discrecionales en ingresos y gastos.

En el primero, la AIReF plantea un crecimiento económico medio anual 3 décimas superior al escenario base, dada la incertidumbre que rodea a este supuesto. Este mayor crecimiento de medio plazo discurre a través del mercado laboral, la productividad y las migraciones. En este escenario, el gasto en pensiones se reduciría hasta el 13,5% del PIB en 2050, 1,3 puntos inferior al escenario base. De manera más general, el déficit público se moderaría alcanzando un máximo de 5,4% en 2053 para reducirse hasta el 2,7% en 2070. A su vez, esto supondría un menor gasto en intereses y un menor nivel de deuda pública que tras alcanzar un máximo del 126% en 2060, se reduciría progresivamente hasta el 117% en 2070.

En el segundo escenario, la AIReF tiene en cuenta la propuesta de la Comisión Europea sobre la reforma de las reglas fiscales por la que los países asumirían compromisos de gasto a medio plazo que garanticen una trayectoria descendente de la deuda, incorporando los efectos del envejecimiento. Una cuantificación de los compromisos que sería necesario abordar de materializarse la propuesta de la CE -de acuerdo con la interpretación de la AIReF- sugiere que el ajuste requerido para cumplir el compromiso de reducción de la deuda se situaría en una horquilla entre 0,32 y 0,43 puntos del PIB por año en función de los parámetros empleados.

En tercer lugar, la AIReF plantea un escenario con cambios en la evolución de los ingresos y gastos sujetos al conjunto de decisiones discrecionales adoptadas por los gobiernos para el

desarrollo de las políticas públicas. De manera ilustrativa, una reducción estructural del déficit, vía ingresos o gastos, de un punto adicional desde 2027 supondría una reducción de 25 puntos de PIB de deuda en 2050 y 47 en 2070. En el sentido opuesto, un incremento estructural del déficit, vía ingresos o gastos, de un punto adicional desde 2027 supondría un incremento de 25 puntos de PIB de deuda en 2050 y 47 en 2070.

La AIReF presenta adicionalmente un análisis de sensibilidad que muestra el impacto de cambios en las variables fundamentales. En este sentido, una reducción del 15% de los flujos migratorios incrementaría la deuda 28 puntos, mientras que un incremento de los flujos en cuantía similar la reduciría en 25 puntos en 2070. También se ha explorado el impacto asociado a una menor elasticidad de los ingresos respecto al PIB nominal, que mantendría constante el peso de los ingresos sobre el PIB, lo que elevaría la deuda en 85 puntos. Otro elemento con fuerte impacto sobre las proyecciones de deuda, dados los elevados niveles que presenta esta variable tanto en la situación de partida como en todo el horizonte considerado, es el nivel de los tipos de interés. En particular, un incremento de 50 puntos básicos a lo largo de todo el horizonte del ejercicio supondría un aumento de la ratio de deuda de 30 puntos en 2070, mientras que una reducción paralela reduciría la deuda en 25 puntos.

### **Propuestas**

En este contexto, la AIReF considera necesario abrir un proceso de reflexión, tanto en el conjunto de la sociedad como a nivel interno en cada administración, sobre cómo afrontar los retos de la sostenibilidad de las AAPP. La celebración a lo largo de este año de diferentes procesos electorales no debe ser un obstáculo en este proceso, sino todo lo contrario. El inicio de una nueva legislatura supone una ventana de oportunidad para empezar a materializar planteamientos menos cortoplacistas que conduzcan a una posición más saneada de las cuentas públicas. Por ello, la AIReF propone articular una estrategia fiscal nacional a medio y largo plazo con la participación de todos los niveles de la administración y que contemple una reforma integral del marco fiscal nacional para garantizar la sostenibilidad de las AAPP.

La AIReF considera además que la presión que ejercerá el envejecimiento sobre las cuentas públicas y, en particular, sobre el gasto en pensiones y el gasto sanitario debe llevar a profundizar en el análisis y evaluación de sus determinantes, así como del efecto de las reformas que se implementen. En el caso de las pensiones, se deben estudiar las reformas y la evolución del sistema tanto desde la perspectiva de su incidencia en el gasto futuro y la sostenibilidad, como desde la suficiencia, contributividad y equidad intergeneracional. Asimismo, la AIReF propone continuar con las evaluaciones del gasto sanitario.

Por otro lado, la AIReF señala que la nueva regla de gasto en pensiones introducida por el Real Decreto – Ley 2/2023 presenta debilidades de diseño como la falta de justificación de los límites cuantitativos escogidos, la ausencia de coherencia con el marco fiscal y las restricciones impuestas a la supervisión independiente por la AIReF. La AIReF anuncia su intención de acompañar el informe previsto en el Real Decreto – Ley con la actualización de la presente Opinión para poner a disposición de las instituciones y de la sociedad un análisis independiente y detallado de la situación de las finanzas públicas como elemento objetivo para la toma de decisiones. Además, la AIReF propone al Gobierno asegurar la coherencia y consistencia entre todas las reglas fiscales, que representantes de la institución asistan a las sesiones del Grupo de Trabajo de Envejecimiento como observadores y establecer un

convenio entre la AIReF y el Gobierno para la implementación de la regla de gasto en pensiones, entre otras propuestas.

Además, la AIReF propone diseñar un modelo de gobernanza de la evaluación del PRTR para los próximos años y elaborar un informe de riesgos fiscales específicos en el que se recojan los posibles riesgos que puedan afectar a las proyecciones fiscales. Una vez identificados y analizados los riesgos fiscales, sería deseable una asignación de probabilidades de que se materialicen y una cuantificación de su impacto. Así mismo, debería explicitarse la estrategia de mitigación de riesgos, bien para el conjunto o para riesgos individuales.

### **Observatorio sobre la sostenibilidad a largo plazo de las AAPP**

Como resultado de los análisis llevados a cabo en la Opinión de sostenibilidad, la AIReF publicará hoy en su página web un Observatorio sobre la sostenibilidad a largo plazo de las AAPP en el que se podrán escoger distintos escenarios y sus implicaciones en la sostenibilidad. Además, actualiza la pirámide de población que también podrá ser consultada de manera interactiva en la página web de la institución.