

Inauguración del seminario Ageingnomics 2023

Sistema de pensiones y mecanismos de equidad intergeneracional

Cristina Herrero

Presidenta de la AIReF

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene como misión central velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas y para ello pone sobre la mesa datos objetivos y análisis que puedan resultar de utilidad a los decisores públicos y a la sociedad en su conjunto. Desde la AIReF, compartimos el espíritu del Centro de Investigación Ageingnomics de la Fundación Mapfre que se propone profundizar en el conocimiento y así poder dar soluciones a un fenómeno cierto, el envejecimiento, de manera fundada y basada en la evidencia. Tratamos de adelantarnos a tendencias y retos que requieren de una actuación temprana, y, en definitiva, buscar soluciones que superen las visiones cortoplacistas y aborden de manera contundente un fenómeno como el envejecimiento de la población, que es ya una realidad y que debe analizarse desde una visión integral.

La visión de la AIReF se centra en el impacto de la demografía en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Pero la sostenibilidad no es fragmentable y no tiene sentido poner el acento en la sostenibilidad de una parte de la Administración sin tener en cuenta las implicaciones que ello pueda tener en la sostenibilidad del conjunto. Además, la visión integral implica que debemos seguir enriqueciendo nuestros análisis, por ejemplo, con uno de los temas centrales de este seminario, la equidad intergeneracional, y también con aspectos como la suficiencia del sistema de pensiones.

En la AIReF velamos por la sostenibilidad de las cuentas públicas, y como tal, no podíamos dejar de analizar el impacto del envejecimiento sobre la economía y sobre las finanzas públicas. Este año hemos publicado una Opinión sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo¹ que se ha centrado precisamente en el impacto

¹ [Opinión sobre sostenibilidad de las Administraciones públicas a largo plazo: la incidencia de la demografía](#), AIReF, marzo 2023.

de la demografía. Este análisis se ha realizado desde una perspectiva macroeconómica y presupuestaria, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos, en un horizonte de muy largo plazo (con proyecciones hasta 2050 y hasta 2070 para hacerlo comparable con otros análisis nacionales e internacionales).

Pero no es la primera vez que la AIRcF realiza proyecciones demográficas². Se han publicado ya tres rondas de proyecciones (en 2018, 2020 y recientemente, en 2023). Como todos los que hacemos proyecciones a largo plazo, nos equivocamos, y la principal fuente de desviación son los flujos migratorios. Esta es una variable sujeta a cambios más drásticos y rápidos que los restantes componentes que rigen la dinámica poblacional, y está muy influida, además, por las políticas que adoptan los países de salida y entrada. Es un tema que quizás se aborda poco, pero que merece destacarse e incorporarse en los análisis.

Ahora bien, pese a esas desviaciones, las grandes tendencias no cambian de una proyección a otra. El cambio en la pirámide poblacional es algo sobre lo que existe consenso y sus implicaciones en las finanzas públicas no solo afectan al sistema de pensiones, sino también a otras partidas de gasto como el sanitario y los cuidados de larga duración, los ingresos públicos y, por supuesto, el crecimiento de la economía.

Envejecimiento y crecimiento

Respecto al impacto del envejecimiento en el crecimiento económico, en general, la evidencia empírica internacional señala que el envejecimiento de la población provoca un menor crecimiento económico. El envejecimiento tiende a reducir tanto la fuerza laboral y su contribución al crecimiento, como las tasas de ahorro.

Pero también es cierto que políticas tendentes a ralentizar el envejecimiento, aumentar la participación femenina y de los mayores en el mercado de trabajo, prolongar la vida laboral o las orientadas a facilitar la inmigración pueden mitigar las consecuencias de este primer canal de impacto directo.

Existe mayor debate sobre el impacto del envejecimiento en la productividad. Para algunos autores, una población más envejecida podría tener menores incentivos a la

² [Análisis y herramientas de la AIRcF en materia de sostenibilidad.](#)

innovación y a la acumulación del capital humano, y también menor capacidad para adoptar nuevas tecnologías. Pero, en sentido contrario y positivo, la reducción de la población en edad de trabajar podría incentivar la automatización de procesos y elevar la productividad de la economía.

Estas consideraciones pueden explicar diferencias en las estimaciones del impacto de la demografía por países según su especialización productiva. En países en los que predomina el sector servicios (con menor capacidad de automatización por la propia naturaleza del sector), el envejecimiento podría reducir el crecimiento del PIB per cápita en mayor medida que en aquellos donde predominan las actividades industriales.

Ante tal incertidumbre, resulta necesario analizar los supuestos económicos de base que utiliza la AIRcF para evaluar las perspectivas de las finanzas públicas a largo plazo. Adoptamos un enfoque positivo que otorga potencialidad a la capacidad de reaccionar ante el envejecimiento:

- Se presuponen políticas migratorias abiertas que mantienen un flujo elevado de entradas netas anuales (235.000 entre 2020-2050).
- Se presuponen políticas que, además de llevar el desempleo a tasas del 7% de la población activa en 2050, elevan la tasa de participación femenina, de los jóvenes y de los mayores, de manera que se asemejen a los niveles europeos, ya que la disminución de la tasa de desempleo reduciría el “efecto desánimo”.
- En el caso de los trabajadores de mayor edad, el incremento de sus tasas de participación se ve impulsado adicionalmente por el impacto estimado de las reformas aprobadas en 2011 y 2021 tendentes a retrasar la edad de jubilación legal y efectiva.

Pese a estos supuestos, el descenso de la población en edad de trabajar a partir de 2030 proyectada por la AIRcF y el consiguiente aumento de la tasa de dependencia (hasta cerca del 52% en 2050) reduce la capacidad de crecimiento asociada al factor trabajo. Y ello, aun suponiendo un dinamismo de la productividad elevado en relación con el comportamiento histórico, puesto que proyectamos un crecimiento medio del 1,3% entre 2022 y 2070.

Por citar otros estudios, uno reciente de CaixaBank Research³ obtiene que en la última década (2010-2019) el aumento del envejecimiento de la población redujo el crecimiento económico en 0,6 puntos porcentuales anuales, respecto a un escenario en el que el envejecimiento se hubiera mantenido constante. Esto quiere decir que, en el año 2019, por ejemplo, el crecimiento del PIB per cápita se habría situado en un 2,2% en lugar del 1,6% observado. De acuerdo con esas mismas estimaciones, el envejecimiento reducirá el crecimiento económico en 0,7 puntos porcentuales en la década actual (2020-2029) y 0,6 puntos porcentuales en la década siguiente.

Envejecimiento e ingresos públicos

El envejecimiento puede determinar cambios en la capacidad recaudatoria de la economía. Es evidente que el envejecimiento altera la composición de las rentas (afecta a la proporción entre salarios y pensiones), la composición de la riqueza (la población de mayor edad acumula mayores activos) y afecta también a los patrones de consumo. Conceptualmente tienden a predominar los efectos negativos del envejecimiento sobre la capacidad recaudatoria. Sin embargo, la evidencia empírica es muy reducida y poco concluyente.

Por lo que se refiere a los impuestos sobre la renta, la disminución de la población en edad de trabajar se refleja en una menor participación de los salarios en la renta nacional, lo que conlleva una menor recaudación por cotizaciones sociales y una menor contribución de la progresividad del impuesto sobre la renta, ya que los contribuyentes de mayor edad soportan en general tipos impositivos efectivos más reducidos.

No obstante, estos efectos pueden verse compensados por dos canales. Por un lado, la disminución de la población en edad de trabajar podría impulsar al alza los niveles salariales de la economía. Y por otro, la renta procedente de los mayores activos de los individuos de más edad puede elevar la recaudación, si bien habría que tener en cuenta que esta fuente de renta está sujeta a tipos impositivos menores que las rentas del trabajo.

³ Llorens i Jimeno, E. y Mestres Domènech, J. (2020). El impacto del envejecimiento en el crecimiento económico de España: un enfoque regional, CaixaBank Research, Documento de trabajo 01/2020.

En el caso de los impuestos indirectos y, en particular del IVA, la evidencia⁴ sugiere que la población de mayor edad consume relativamente más bienes y servicios sujetos a tipos más bajos (servicios de salud o alimentos, por ejemplo) y menos bienes sobre los que recaen tipos más altos o impuestos especiales (combustibles). En consecuencia, el envejecimiento poblacional puede propiciar una menor recaudación de este tipo de impuestos.

En cualquier caso, la evidencia empírica en torno a todos estos aspectos no es concluyente. Algunos estudios realizados para Alemania, Estados Unidos y Japón encuentran que los ingresos por impuestos disminuyen a medida que las poblaciones envejecen⁵. No obstante, la mayoría de estos estudios no tienen en cuenta las posibles variaciones en los salarios u otras fuentes de renta inducidas por el propio envejecimiento demográfico. En este sentido, un estudio reciente realizado para Austria⁶ sugiere que, el posible aumento de los salarios reales que se produciría como consecuencia del envejecimiento de la población y de la escasez de mano de obra resultante podría dar lugar a un incremento de las cotizaciones sociales por persona que contrarrestaría los efectos negativos asociados a la imposición indirecta.

La AIRcF, en sus proyecciones a largo plazo, tiene en consideración los efectos que se derivan del cambio en la estructura por edades de la población y de las modificaciones en la composición de su renta en lo que respecta a la percepción de salarios y pensiones. Mantenemos las elasticidades y comportamientos históricos, por lo que los recursos tributarios sobre PIB elevan su peso (desde un 36% en 2026 hasta un 38,2% en 2050) impulsados por la progresividad del IRPF y las medidas de incremento de las cotizaciones sociales adoptadas.

⁴ [Sciubba J. D. \(2020\). Population Aging as a Global Issue.](#)

⁵ Borrallo, F., Párraga, S. y Pérez J. (2021). Los retos de la fiscalidad ante el envejecimiento: evidencia comparada de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón, Documento ocasional 21/2021, Banco de España; Calahorrano, L., Rebggiani, L., Stöwhase, S. y Teuber, M. (2019). Demographic change and income tax revenues – results from a large microsimulation model for Germany, *Journal of Economic Policy Reform*, 22:4, 399-419, DOI: 10.1080/17487870.2018.1469984; Yashio, H. y Hachisuka, K. (2014). Impact of Population Aging on the Personal Income Tax Base in Japan, *Simulation Analysis of Taxation on Pension Benefits Using Micro Data*, Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan, *Public Policy Review*, vol.10, n.º 3.

⁶ Prammer, D. (2019). How does population ageing impact on personal income taxes and social security contributions?, *The Journal of the Economics of Ageing*, 14, 100186.

Envejecimiento y gasto público

Finalmente, el envejecimiento también afecta al gasto público. El cambio demográfico, que es ya una realidad con efectos muy visibles desde los años 30, impactará de manera notable en partidas de gasto como las pensiones, el gasto sanitario y los cuidados de larga duración, lo que, de no hacerse nada, podría generar una dinámica desfavorable de la deuda que pondría en riesgo la sostenibilidad de las cuentas públicas.

En concreto, la AIRcF ha estimado que el gasto en pensiones empezaría a acelerarse especialmente a partir de 2035, y alcanzaría un máximo en 2049 del 14,8% del PIB para las pensiones del sistema de Seguridad Social y del 16,3% incluyendo también pensiones no contributivas y de clases pasivas. Estas proyecciones incluyen el impacto de las reformas ya aprobadas (2021 y 2023) y que suponen un incremento del déficit de 1,1 puntos de PIB en 2050.

Otro gasto que se verá afectado por el envejecimiento es el sanitario. La AIRcF proyecta un aumento de 1,3 puntos de PIB entre 2026 y 2050, que llega al 8,4% del PIB en este último año. Además, el gasto sanitario estará sujeto a tensiones adicionales a las demográficas, algunas de las cuales, están siendo identificadas en los Spending Reviews sobre el sistema sanitario llevados a cabo por la AIRcF. La incorporación de nuevos medicamentos innovadores, el tratamiento de nuevas patologías, la ampliación de la cartera de servicios, la adquisición de nuevos equipos de diagnóstico, el reemplazo generacional del personal sanitario, el refuerzo de la carrera profesional, las nuevas modalidades de contratación o los aspectos retributivos son, entre otros, importantes retos que tendrá que abordar el sistema público sanitario.

En el lado positivo, las mejoras sanitarias podrían permitir alcanzar mejoras de salud en edades avanzadas. Asimismo, también es relevante señalar que en el último año de vida se concentra una elevada proporción del gasto.

Por último, los cuidados de larga duración, que todavía suponen un gasto moderado (0,9 puntos de PIB) se proyecta que se duplicará en 2050, cuando alcanzará el 1,7% del PIB. La proyección incorpora, además del efecto demográfico, un incremento de la probabilidad de ser beneficiario y un crecimiento del gasto ligeramente mayor que el de la renta.

Tomando una perspectiva internacional, España se encuentra en la franja inferior de países en términos del gasto por cuidados de larga duración. El peso de este gasto es muy dispar entre los distintos países de la Unión Europea, varía desde algo más de una décima de PIB en países como Grecia hasta casi 4 puntos de PIB en países como Noruega según datos del *Ageing Report 2021*⁷.

Con estas proyecciones no pretendemos ser agoreros, sino mostrar lo que puede pasar con las finanzas públicas en el futuro si no se toman medidas:

- La dinámica de ingresos y gastos a políticas constantes evidencia que la inacción o la acción tardía tendría un coste muy elevado: la deuda pública podría llegar al entorno del 150% del PIB en 2050, ya que a las presiones del gasto inercial se sumaría un creciente gasto por intereses.
- Pero, en el lado positivo, este análisis también muestra que, si se **empieza** a poner soluciones sobre la mesa para abordar las implicaciones de este cambio en nuestra pirámide poblacional, la tendencia inercial de las finanzas públicas se puede revertir.

De hecho, en la Opinión de sostenibilidad se presentan escenarios alternativos que permiten identificar aquellos factores que pueden tener un mayor impacto en las cuentas públicas. En particular, se identifica la importancia del crecimiento económico como palanca para afrontar el reto del envejecimiento. Un mayor crecimiento a largo plazo de la economía española permitiría reducir el impacto de la jubilación de la generación del *baby boom*. Concretamente, tres décimas más de crecimiento a largo plazo reducirían el gasto en pensiones en 1,3 puntos de PIB y la deuda en 29 puntos, ambos en 2050, respecto al escenario base.

En este sentido, no se puede obviar la potencialidad del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y de los recursos, históricamente elevados, que moviliza.

Reflexión final

⁷ [The 2021 Ageing Report](#), Comisión Europea.

Como reflexión final, desde la AIRcF somos plenamente conscientes de que nuestra aproximación al fenómeno del envejecimiento es insuficiente y por ello queremos profundizar al menos en otras dos dimensiones:

- La suficiencia del sistema de pensiones: según el Libro Blanco de las Pensiones, (Comisión Europea, 2012), el objetivo básico de los sistemas de pensiones es proporcionar unos ingresos adecuados por jubilación y permitir que la gente mayor disfrute de un nivel de vida digno y goce de independencia económica. Por lo tanto, el análisis de la suficiencia resulta necesario no solo para pensar en el propio sistema de pensiones, sino en reformas complementarias para garantizar rentas suficientes a lo largo de todo el ciclo vital (desde el fomento del ahorro y su fiscalidad hasta la atención al envejecimiento activo).
- La equidad entre generaciones. El sistema de reparto por definición es solidario, pero ello no asegura la equidad entre generaciones. Pero para poder analizar la equidad del sistema de pensiones es necesario establecer previamente un criterio de equidad y eso no es fácil. Baste con ver que el argumento de la equidad se esgrimió para la creación tanto del factor de sostenibilidad como del mecanismo de equidad intergeneracional, aunque su impacto es muy diferente.

Del preámbulo de la ley de creación del factor de sostenibilidad se deduce que este tenía como objetivo tratar de mejorar la equidad entre generaciones ajustando las transferencias para que todas ellas disfrutasen en el futuro, a legislación constante, de rentas de jubilación similares respecto al ciclo vital completo.

Por su parte, el preámbulo de la ley por la que se deroga el factor de sostenibilidad y se sustituye por el mecanismo de equidad intergeneracional justifica este cambio para preservar la equidad entre generaciones. Para ello es necesario incorporar indicadores que liberen a las generaciones más jóvenes de un ajuste provocado por la llegada a la jubilación de grupos de trabajadores más numerosos.

En la literatura encontramos además otras definiciones de equidad como es que el sistema de pensiones ofrezca a los afiliados de todos los regímenes la misma tasa interna de rendimiento (TIR).

También somos conscientes de las limitaciones de los análisis a tan largo plazo, por lo que seguiremos actualizando nuestra visión:

- Algunas de las reformas introducidas, como la demora en la edad de jubilación, dependen de efectos comportamiento que requieren una reevaluación continúa. Por ejemplo, en nuestro escenario asumimos que un 30% de las personas decidirán posponer su jubilación más allá de la edad legal. Según el III Barómetro del Consumidor Sénior de la Fundación Mapfre, un 15% de los encuestados se declaró favorable a alargar su vida laboral, porcentaje que se eleva al 29% en personas con estudios superiores. Pero resulta significativo que un 69% responde que no lo sabe. Ese elevado grado de indecisión puede ser indicativo de cosas muy diferentes, como la falta de información sobre los incentivos.
- Vemos necesario un enfoque microeconómico ante la heterogeneidad del impacto que las reformas de la Seguridad Social por la vía de los ingresos tienen sobre los ciudadanos según su nivel de renta.

A ello se añade la obligación legal, tras la última reforma de la Seguridad Social, de que la AIReF informe, a partir de 2025 y cada tres años, de las medidas de ingresos adoptadas en el marco de la reforma del sistema de pensiones. En este sentido, la AIReF, como ha venido haciendo, adoptará el enfoque necesario para ofrecer una visión lo más completa posible de las finanzas públicas. Revisará todo su escenario demográfico, sus supuestos económicos, el impacto de las reformas y la incorporación de las nuevas dimensiones y retos existentes sobre la mesa.

Con sus análisis la AIReF está tratando de concienciar de las presiones que se avecinan y la consiguiente necesidad de articular una estrategia fiscal nacional con visión de futuro y participación de todos los agentes. En 2024 se volverá a un escenario de restricciones fiscales y en pocos años se percibirá la presión del envejecimiento. Parece aconsejable un acuerdo de país que aborde este reto de forma integral compatibilizando crecimiento y sostenibilidad. Iniciativas como la de Ageingnomics resultan **imprescindibles** a la hora de abordar el reto del envejecimiento de la población, dado que apuestan por profundizar en el conocimiento de una parte de la población **fundamental**, con implicaciones para el conjunto de la economía y la sociedad.