

INFORME DE EVALUACIÓN DE LA REGLA DE GASTO DE PENSIONES

INFORME 2/25

31 de marzo de 2025



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal



La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

Fecha de publicación: 31 de marzo de 2025

ÍNDICE

1. Introducción	11
2. Supuestos demográficos y macroeconómicos.....	14
3. Gasto bruto público en pensiones.....	19
Recuadro 1.Las debilidades de la regla de gasto en pensiones desde la perspectiva de la sostenibilidad.....	30
4. Evaluación del impacto de las medidas de ingresos.....	33
4.1. Medidas directas de ingresos	35
4.2. Medidas indirectas de ingresos	38
Recuadro 2.Las fuentes de financiación del sistema público de pensiones	44
5. Conclusiones	47
6. Recomendaciones.....	49

RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) debe informar antes del 1 de abril sobre el impacto estimado de las medidas adoptadas en el sistema de pensiones a partir de 2020, según lo previsto del Real Decreto – ley 2/2023¹, de 16 de marzo de 2023. Este Real Decreto – ley establece que, a partir de 2025 y con carácter trienal, la 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 Producto Interior Bruto (PIB) para este periodo, utilizando los mismos supuestos macroeconómicos y demográficos del último Informe de Envejecimiento publicado por la Comisión Europea.

La AIReF solo tiene que estimar el impacto de las medidas de ingresos en el promedio de 2022-2050 y comprobar si el gasto estimado para ese mismo período en el Informe de Envejecimiento de la Comisión Europea menos el impacto de las medidas supera o no el 13,3% del PIB.

¹ 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.

Este informe se presenta junto con la segunda edición de la Opinión de la AIReF sobre la sostenibilidad de las Administraciones Públicas², tal y como se comprometió en la Opinión sobre sostenibilidad publicada en 2023.

La AIReF considera que la Opinión aborda la sostenibilidad desde una perspectiva integral e independiente frente al enfoque parcial y restringido de la regla de gasto de pensiones introducida mediante el Real Decreto – ley 2/2023, de 16 de marzo de 2023.

En el ámbito metodológico, la Opinión engloba previsiones a largo plazo demográficas, macroeconómicas y fiscales elaboradas por la AIReF de forma independiente de acuerdo con sus propios supuestos y metodología, incorporando la última información disponible, lo que permite evaluar la sostenibilidad del conjunto de las AA. PP. Por el contrario, la regla de gasto de pensiones restringe los supuestos y los resultados de las previsiones de gasto en pensiones a los publicados en el Informe de Envejecimiento de abril de 2024 -sobre la base de unas proyecciones demográficas y de crecimiento que se publicaron en noviembre de 2023 con datos de población de 2022. Estos supuestos son acordados por los Estados miembros y la Comisión Europea y se obtienen mediante la aplicación de metodologías e hipótesis comunes a todos los países, sin incorporar de manera plena las especificidades de cada uno de ellos, algo que sí hace la AIReF en su Opinión.

Dado el período transcurrido desde que se elaboraron los supuestos demográficos y de crecimiento, ha sido necesario realizar un enlace entre la información oficial publicada más reciente y las tasas de crecimiento de gasto en pensiones y PIB nominal del informe de envejecimiento. Las posibles inconsistencias que se derivan de tener unas proyecciones de gasto elaboradas con unos supuestos demográficos desactualizados se evitarían si se utilizasen las proyecciones de la AIReF. La experiencia muestra que el momento en que se evalúe el cumplimiento de la regla de gasto y la información que se incorpore es crucial para determinar su resultado. En este sentido, en el informe de la regla de gasto de pensiones la AIReF únicamente tiene la responsabilidad de estimar el impacto de las medidas de ingresos, y siempre bajo los supuestos del Informe de Envejecimiento.

Más relevante si cabe, la regla de gasto de pensiones implica un concepto limitado de sostenibilidad al referirse exclusivamente al ámbito de la Seguridad Social y establecer una referencia cuantitativa -un límite del gasto neto de medidas de ingresos del 13,3% del PIB- que no tiene un anclaje en los

² [Opinión sobre la sostenibilidad de las AA. PP. a largo plazo: demografía y cambio climático](#)

principios de sostenibilidad, suficiencia y equidad intra e intergeneracional que deben guiar el diseño de un sistema de pensiones. Este nivel de gasto neto es resultado de un acuerdo entre España y la Unión Europea en el marco de la implementación Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el propósito de limitar el aumento del gasto en pensiones en un período de fuertes presiones asociadas a la jubilación de la generación del “baby boom”. En opinión de la AIReF en ningún caso puede considerarse que el mantenimiento del gasto neto en torno a ese nivel de referencia constituya un indicador adecuado de la sostenibilidad del sistema de pensiones, ni mucho menos del conjunto del sector público.

Por ello, aunque el propósito de la regla de gasto según el Real Decreto – ley 2/2023 es establecer un mecanismo por el que la AIReF “informará al Gobierno sobre el impacto de las medidas adoptadas a fin de garantizar la sostenibilidad financiera”, la AIReF considera que el cumplimiento de la regla de gasto o de la cláusula de cierre no puede reemplazar un análisis completo y detallado de las implicaciones del envejecimiento sobre la senda de gasto en pensiones y del impacto de las medidas de reforma implementadas en términos de la trayectoria de la deuda (sostenibilidad), la suficiencia y la equidad intergeneracional, algo que sí se realiza en la Opinión de la AIReF, máxime cuando estas implicaciones pueden suponer la necesidad de aumentar las transferencias de la Administración Central a lo largo del horizonte de proyección.

Con todo, y en cumplimiento de su mandato en el contexto de valoración del cumplimiento de la regla de gasto, tomando los supuestos demográficos y macroeconómicos del Informe de Envejecimiento, la AIReF estima que el impacto medio anual de las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones es del 1,4% del PIB en el periodo 2022-2050.

Las medidas consideradas en esa estimación son el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), la evolución de las bases máximas de cotización, la cotización adicional de solidaridad, la reforma del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), las transferencias del Estado a la Seguridad Social para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones, y el impacto permanente o estructural sobre los ingresos del sistema de los incrementos del Salario Mínimo Interprofesional y de las medidas de reforma laboral.

CUADRO 1. IMPACTO MEDIO ANUAL DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS A PARTIR DE 2020 PARA FORTALECER LOS INGRESOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES EN EL PERIODO 2022-2050 (% PIB)

	Impacto hasta la fecha	Impacto promedio 2022-2050
Variación ingresos	0,8	1,4
Mecanismo de Equidad Intergeneracional	0,2	0,4
Evolución Bases Máximas Cotización	0,2	0,3
Cotización adicional de solidaridad	-	0,1
Reforma cotizaciones trabajadores autónomos	-	0,2
Transferencias	0,2	0,3
Incrementos Salario Mínimo Interprofesional	0,1	0,1
Medidas laborales	-	-

Fuente: AIReF

Aunque el impacto anual medio de las medidas de ingresos es inferior en tres décimas al 1,7% del PIB, valor de referencia establecido en el Real Decreto-ley 2/2023, el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento actualizado con los últimos datos observados se sitúa en el 14,6% del PIB, cuatro décimas por debajo del límite del 15% del PIB. Las sucesivas revisiones al alza en el nivel del PIB realizadas por el Instituto Nacional de Estadística contribuyen a explicar en buena medida la revisión a la baja en el nivel de gasto esperado en ese período respecto al publicado en el Informe de Envejecimiento en abril de 2024, 15,4% del PIB. Las estimaciones propias de la AIReF que se publican en la Opinión que acompaña a este informe sitúan el gasto promedio en un nivel algo inferior, de 14,4% del PIB en ese mismo período.

Por lo tanto, la AIReF constata que no se supera el límite establecido por la disposición adicional segunda del Real Decreto – ley 2/2023 al resultar un gasto en pensiones neto de medidas de ingresos del 13,2% del PIB en promedio del periodo 2022 – 2050. No obstante, en términos dinámicos no se constata una mejora del sistema público de pensiones. Concretamente, las previsiones de 2023 de la AIReF suponían un incremento de 3 puntos de PIB entre 2022 y 2050, al pasar del 13,2% del PIB en 2022 al 16,2% del PIB en 2050. En la actualidad, las previsiones de la AIReF suponen un incremento del gasto de 3,4 puntos de PIB entre 2022 y 2050, al pasar del 12,7% en 2022 al 16,1% del PIB en 2050. En consecuencia, la presión del gasto en pensiones es mayor en cuatro décimas respecto a la Opinión de 2023.

Esta dinámica del gasto en pensiones unida a la evolución prevista de las cotizaciones, que se estima aumentarán un punto, situándose en el 10,1% del PIB, implica que a lo largo del horizonte de proyección será necesario aumentar las transferencias procedentes del resto de los Fondos de la Seguridad Social o de la Administración Central en 2,4 puntos de PIB. Este incremento, en ausencia de medidas, supondrá una minoración de los recursos disponibles para la financiación de otras políticas de gasto o el recurso al endeudamiento, lo que parece difícil de compatibilizar con las exigencias y compromisos derivados de los marcos fiscales europeo y nacional.

Teniendo en cuenta las debilidades descritas en la definición e implementación de la regla de gasto de pensiones, la AIReF recomienda al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones que, en el proceso de adaptación del marco fiscal nacional al nuevo marco europeo, integre la regla de gasto de pensiones, alineándola con los objetivos y plazos del marco fiscal tanto europeo como nacional.

1. INTRODUCCIÓN

La AIReF deberá publicar un informe de seguimiento de las proyecciones de impacto estimado de las medidas adoptadas en el sistema de pensiones a partir de 2020 según lo previsto en el Real Decreto – ley 2/2023, de 16 de marzo de 2023. Concretamente, la disposición adicional segunda establece que la 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 Europea³.

La AIReF solo tiene que estimar el impacto promedio de las medidas de ingresos en el periodo de 2022-2050 y comprobar si el gasto estimado para ese mismo período en el Informe de Envejecimiento de la Comisión Europea menos el impacto de las medidas supera o no el 13,3% del PIB. En concreto, según establece el Real Decreto – ley, si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es igual al 1,7% del PIB, la AIReF comprobará que el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe

³ [2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States \(2022-2070\)](#).

de Envejecimiento no supere el 15% del PIB. Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es superior al 1,7% 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% del PIB más la diferencia entre el impacto medio anual estimado de las medidas y 1,7%. Si el impacto anual medio de las medidas de ingresos es inferior al 1,7% 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% del PIB menos la diferencia entre el impacto medio anual estimado de las medidas y 1,7%.

Si el Informe de Evaluación concluye que el gasto promedio neto estimado en pensiones del periodo 2022-2050 supera el 13,3% del PIB, el Gobierno deberá proponer una serie de medidas destinadas a eliminar el exceso de gasto estimado. La propuesta de medidas del Gobierno será negociada con los interlocutores sociales y deberá remitirse a la AIReF en el plazo de un mes desde la recepción del Informe de Evaluación, solicitando de dicha institución un Informe de impacto de las medidas. A la vista de este informe, el Gobierno negociará con los interlocutores sociales la remisión de una propuesta a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. Asimismo, la modificación de las propuestas iniciales durante el proceso de negociación también deberá ser informada por la AIReF. La propuesta final de medidas normativas para reducir el exceso de gasto neto se enviará como proyecto de ley a las Cortes Generales antes del 30 de septiembre. En caso de que este proyecto de ley no estuviera vigente el 1 de enero del año siguiente, se producirá un incremento en la cotización del MEI con carácter progresivo en los años siguientes para compensar el exceso de gasto.

Asimismo, el Real Decreto 100/2025 señala que el informe debe realizarse antes del 1 de abril y precisa su contenido. El artículo 12 del Real Decreto 100/2025 define los ingresos del sistema público de pensiones recurriendo a lo establecido en el artículo 109.1 de la Ley de Seguridad Social relativo a los recursos de la Seguridad Social, que incluyen tanto las cotizaciones sociales como las aportaciones del Estado, y añadiendo los recursos de los presupuestos del Estado para el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado. En cuanto a las medidas para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones, el artículo 12 del Real Decreto 100/2025 especifica que, además de las medidas que tengan impacto directo en los ingresos del sistema público de pensiones, se deberán tener en consideración otras medidas que aumenten el número de las personas obligadas a cotizar, así como las reformas del mercado de trabajo y de otras normas laborales o de

empleo que incidan estructuralmente, de manera directa o indirecta, en el fortalecimiento de los ingresos del sistema público de pensiones.

En cumplimiento de este mandato, en este informe la AIReF cuantifica el impacto de las medidas de ingreso adoptadas desde 2020 y analiza si el gasto neto se sitúa dentro de la referencia establecida de 13,3% del PIB. La AIReF cumple con el mandato legal, pero, como ya se señaló en la Opinión sobre sostenibilidad de 2023, la regla de gasto de pensiones evaluada en este informe ofrece una visión parcial de la sostenibilidad. Además, la independencia de la AIReF para desarrollar sus propias hipótesis y metodología se ve restringida por la obligación de utilizar los supuestos del informe de envejecimiento.

Sin embargo, el cumplimiento de esta cláusula de cierre no puede reemplazar un análisis independiente y exhaustivo de las implicaciones del envejecimiento y de las reformas implementadas para la sostenibilidad del sistema de pensiones y de las cuentas públicas en su conjunto, lo que constituye el centro de gravedad del mandato de la AIReF. Por ello, la AIReF publica una Opinión sobre la sostenibilidad a largo plazo de las Administraciones Públicas junto con este informe para aportar un análisis integral e independiente de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

2. SUPUESTOS DEMOGRÁFICOS Y MACROECONÓMICOS

Los supuestos macroeconómicos y demográficos del Informe de Envejecimiento de la Comisión Europea se publicaron el 10 de noviembre de 2023⁴, siendo razonable su actualización con los datos observados desde entonces. Dado el tiempo transcurrido, las significativas diferencias registradas entre los datos previstos y observados y las fuertes implicaciones que conlleva el potencial incumplimiento de la cláusula de cierre, la AIReF considera razonable que esos supuestos se actualicen con la información más reciente disponible de fuentes oficiales, tal y como contempla el Real Decreto 100/2025.

En este sentido, se ha dispuesto de una actualización de las previsiones de PIB y del gasto en pensiones de acuerdo con los datos observados hasta 2023. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en cumplimiento de lo contemplado en el Real Decreto 100/2025 ha proporcionado a la AIReF una nueva senda de PIB y de gasto en pensiones. Estas cifras incorporan los datos observados hasta 2023 y a partir de ese año las series se proyectan utilizando las tasas de variación del Informe de Envejecimiento.

⁴ [2024 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies - European Commission.](#)

En cambio, los supuestos demográficos no se han actualizado respecto a los publicados hace dos años. Las proyecciones demográficas que subyacen a las previsiones de gasto en pensiones son las mismas que se emplearon en el Informe de Envejecimiento, que se basan en la actualización de 2023 de Eurostat (EUROPOP 2023), publicadas en marzo de 2023 con datos de 2022. No se utiliza la última actualización de Eurostat (STP 2024) dado que no incorpora el detalle necesario por sexo y edad para el conjunto de los fenómenos demográficos que es necesario para proyectar el gasto en pensiones. Las posibles implicaciones de esta falta de actualización podrían evitarse en futuras valoraciones del cumplimiento de la cláusula de cierre si se utilizasen las proyecciones de la AIReF que incorporan siempre la información más reciente disponible, tanto del PIB como de los fenómenos demográficos. En este apartado se comparan la senda del PIB actualizada y los supuestos demográficos del Informe de Envejecimiento con las proyecciones más recientes de la AIReF.

La senda del nivel de PIB nominal proporcionada por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones es 6 puntos porcentuales superior a la del Informe de Envejecimiento de la Comisión, tras las revisiones del INE. El escenario de crecimiento que la AIReF incorpora en su Opinión de 2025 contempla un nivel de PIB nominal superior al de esa actualización a lo largo del período 2022-2050. Este resultado es consecuencia de unas tasas de variación del PIB nominal superiores a las contempladas en el escenario del Informe de Envejecimiento hasta el año 2035, inclusive. En cambio, a partir de ese año, las tasas de crecimiento del PIB nominal del Informe de Envejecimiento de la Comisión Europea son superiores a las de la AIReF. En este sentido cabe recordar que, como se ha señalado anteriormente, la actualización proporcionada por el Ministerio sólo afecta a la incorporación de los datos observados de PIB hasta 2023, sin que se hayan modificado las tasas de variación de los supuestos demográficos y de crecimiento del Informe de Envejecimiento que se elaboraron en noviembre de 2023.

GRÁFICO 1. COMPARATIVA DE LAS TASAS DE VARIACIÓN DEL PIB NOMINAL

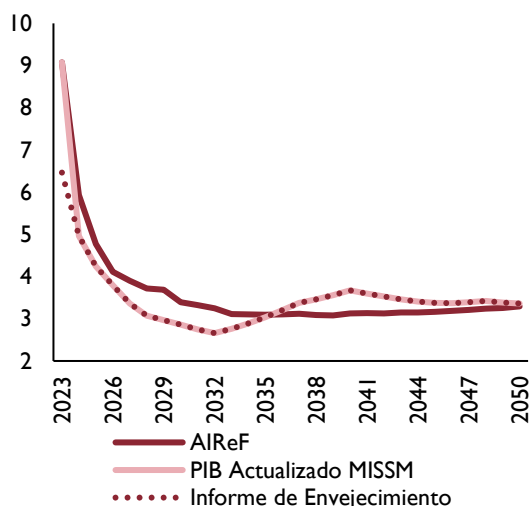
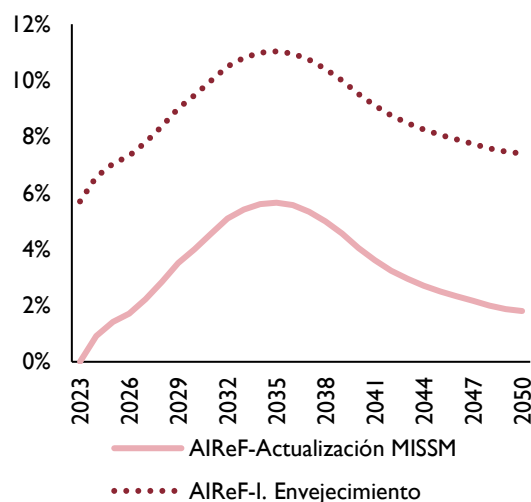


GRÁFICO 2. DIFERENCIA RELATIVA EN EL PIB NOMINAL DE LA AIREF (% DEL PIB DE LA AIREF)



Fuente: Ministerio de Seguridad Social y Migraciones y AIReF

Las proyecciones demográficas del Informe de Envejecimiento son conservadoras en comparación con las más recientes de Eurostat (STP 2024) y de la AIReF. Respecto a los supuestos demográficos las proyecciones del Informe de Envejecimiento resultan conservadoras, especialmente en comparación con las elaboradas por Eurostat en su ejercicio de actualización de 2024 -*Short-term population projections (2023-2050)*, en adelante STP 2024- y con las de la propia AIReF. Esto se debe principalmente a las sorpresas al alza en la inmigración neta durante los años 2022 y 2023, así como a los cambios metodológicos en las estadísticas de base que miden los fenómenos demográficos. Así, hasta el año 2050 las proyecciones del STP 2024 resultan muy similares a las proporcionadas por los modelos de la AIReF, tanto en términos de población total, población en edad de trabajar, inmigración neta y ambas son superiores a las del Informe de Envejecimiento.

En consonancia con estas proyecciones, la tasa de dependencia del Informe de Envejecimiento es superior a lo largo del horizonte 2022-2050 a la que se deriva de las proyecciones más recientes de Eurostat y de la AIReF. El promedio de la tasa de dependencia de las personas mayores de 65 años contemplada por el Informe de Envejecimiento para el periodo 2022-2050 es del 47,9%, frente al 45% de la AIReF. La tasa de dependencia que se deriva de las proyecciones más recientes de Eurostat es similar a la de la AIReF.

CUADRO 2.COMPARATIVA DE LAS PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS

		2024	2030	2040	2050	2060	2070
Población total (Miles)	Informe de Envejecimiento	48.480	49.315	50.277	50.429	49.216	47.690
	STP 2024	48.610	50.228	51.973	52.912	--	--
	AIReF 2025	48.620	50.119	51.213	52.095	52.438	52.719
Población 15-74 años (Miles)	Informe de Envejecimiento	36.929	37.878	37.094	34.999	33.190	32.544
	STP 2024	37.244	38.728	38.599	37.216	--	--
	AIReF 2025	37.267	38.670	38.168	36.719	36.111	36.844
Tasa de dependencia (Población Mayor de 64 años sobre Población entre 20-64 años, %)	Informe de Envejecimiento	34,5	39,9	52,6	63,9	64,0	64,5
	AIReF 2025	33,5	38,3	48,9	58,1	57,2	55,3
Número de hijos por mujer	Informe de Envejecimiento	1,20	1,23	1,29	1,33	1,38	1,42
	STP 2024	1,16	1,19	1,23	1,25	--	--
	AIReF 2025	1,12	1,17	1,24	1,31	1,34	1,39
Esperanza de vida al nacer. Mujeres (Años)	Informe de Envejecimiento	86,8	87,5	88,6	89,7	90,6	91,5
	STP 2024	86,8	87,5	88,5	89,4	--	--
	AIReF 2025	86,5	87,3	88,4	89,3	90,2	91,1
Esperanza de vida al nacer. Hombres (Años)	Informe de Envejecimiento	81,2	82,1	83,5	84,8	86,0	87,1
	STP 2024	81,3	82,1	83,4	84,6	--	--
	AIReF 2025	81,3	82,2	83,5	84,7	85,9	87,0
Esperanza de vida a los 65 años. Mujeres (Años)	Informe de Envejecimiento	24,0	24,5	25,4	26,2	26,9	27,7
	AIReF 2025	23,7	24,4	25,2	26,0	26,8	27,6
Esperanza de vida a los 65 años. Hombres (Años)	Informe de Envejecimiento	19,9	20,5	21,5	22,4	23,3	24,1
	AIReF 2025	19,8	20,4	21,3	22,2	23,0	23,9
Inmigración neta (Miles)	Informe de Envejecimiento	381	221	232	196	186	194
	STP 2024	543	297	301	274	--	--
	AIReF 2025	571	250	246	272	290	303

Fuente: Comisión Europea y AIReF

El escenario macroeconómico del Informe de Envejecimiento contempla un crecimiento potencial promedio menor al del escenario de la AIReF debido, principalmente, a una menor población en edad de trabajar. El menor crecimiento del PIB potencial del Informe de Envejecimiento frente al de la AIReF se debe fundamentalmente a una menor contribución del factor trabajo asociada a la menor población en edad de trabajar. En el caso de la aportación de la productividad al crecimiento del PIB potencial, las proyecciones de la AIReF son más moderadas que las del Informe de Envejecimiento debido a una menor aportación de la intensidad del capital. La contribución media de la productividad total de los factores es virtualmente idéntica en ambos casos.

CUADRO 3.COMPARACIÓN DEL ESCENARIO MACROECONÓMICO DEL INFORME DE ENVEJECIMIENTO. DESCOMPOSICIÓN DEL PIB POTENCIAL (TASA DE VARIACIÓN Y CONTRIBUCIONES, %)

	Promedio 2022-2050	
	Informe de Envejecimiento	AIReF
PIB potencial (Tasa de variación, %)	1,2	1,4
<i>Contribuciones</i>		
Factor trabajo: horas trabajadas	0,1	0,4
Productividad del trabajo: PIB por hora trabajada	1,2	1,0
<i>Productividad total de los factores</i>	0,8	0,8
<i>Intensidad del capital</i>	0,4	0,2

Fuente: Comisión Europea y AIReF

3. GASTO BRUTO PÚBLICO EN PENSIONES

El gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022 - 2050 del último Informe de Envejecimiento de la Comisión Europea actualizado con los últimos datos observados es del 14,6% del PIB. El Informe de Envejecimiento de la Comisión Europea fue publicado en 2024 y recogía entre 2022 y 2050 un gasto en pensiones promedio de 15,4% a partir de los supuestos detallados en el apartado anterior. En la Ficha de España⁵ publicada con el Informe de Envejecimiento se recogía ya una cifra más actualizada del 15,1% del gasto en pensiones, en un recuadro -elaborado por la Dirección General de Análisis Macroeconómico del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa- que empleaba las últimas cifras de PIB conocidas en ese momento. Aunque en el caso del gasto la AIREF solo tiene que aceptar las cifras actualizadas del Informe de Envejecimiento, en este apartado se comparan los principales parámetros y proyecciones que determinan el gasto de ese Informe, en relación con las estimaciones más recientes de la Opinión de la AIREF.

El principal origen de las diferencias entre las cifras publicadas del Informe de Envejecimiento y las actualizadas es la revisión del nivel de PIB nominal y el mayor crecimiento registrado del PIB respecto a la previsión de 2023. A pesar de que el gasto nominal en pensiones ha sido en 2023 mayor que el estimado en el Informe de Envejecimiento – unos 1.000M€-, las sucesivas revisiones en la

⁵ [2024 Ageing Report Spain's Country Fiche](#)

serie histórica del PIB realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el periodo 2020-2023 resultan en un crecimiento del PIB acumulado un 6% mayor.

Las revisiones al alza del PIB y la incorporación de las nuevas cifras de gasto en pensiones se traducen en una revisión a la baja de ocho décimas en el gasto medio en pensiones esperado para 2022-2050, desde el 15,4% del Informe de Envejecimiento hasta el 14,6% del PIB. La incorporación de las cifras oficiales del PIB y del gasto en pensiones hasta 2023 se traduce en una reducción del peso sobre PIB del gasto en pensiones de siete décimas en ese año, a pesar de que en términos nominales ha habido un incremento de casi 600 millones de euros. Al proyectar tanto el gasto como el PIB con las tasas de crecimiento del Informe de Envejecimiento desde 2024 hasta 2050, la diferencia se amplía hasta ocho décimas en el promedio de 2022-2050.

CUADRO 4. DIFERENCIAS EN EL PIB NOMINAL ENTRE EL INFORME DE ENVEJECIMIENTO Y EL DATO PUBLICADO (MILES DE MILLONES DE EUROS)

	PIB. Nivel			
	2020	2021	2022	2023
Informe de Envejecimiento	1.118,0	1.206,8	1.327,1	1.412,9
Dato observado	1.129,2	1.235,5	1.373,6	1.498,3
Diferencia	11,2	28,6	46,5	85,4

Fuente. INE e Informe de Envejecimiento

CUADRO 5. DIFERENCIAS EN EL GASTO EN PENSIONES (MM € Y % PIB)

	Gasto en pensiones (Millones de €)		Gasto en pensiones (puntos de PIB)	
	2022	2023	2022	2023
Informe de Envejecimiento	173.673	191.692	13,1	13,6
Dato observado	173.673	192.263	12,6	12,8
Diferencia	0	571	-0,4	-0,7

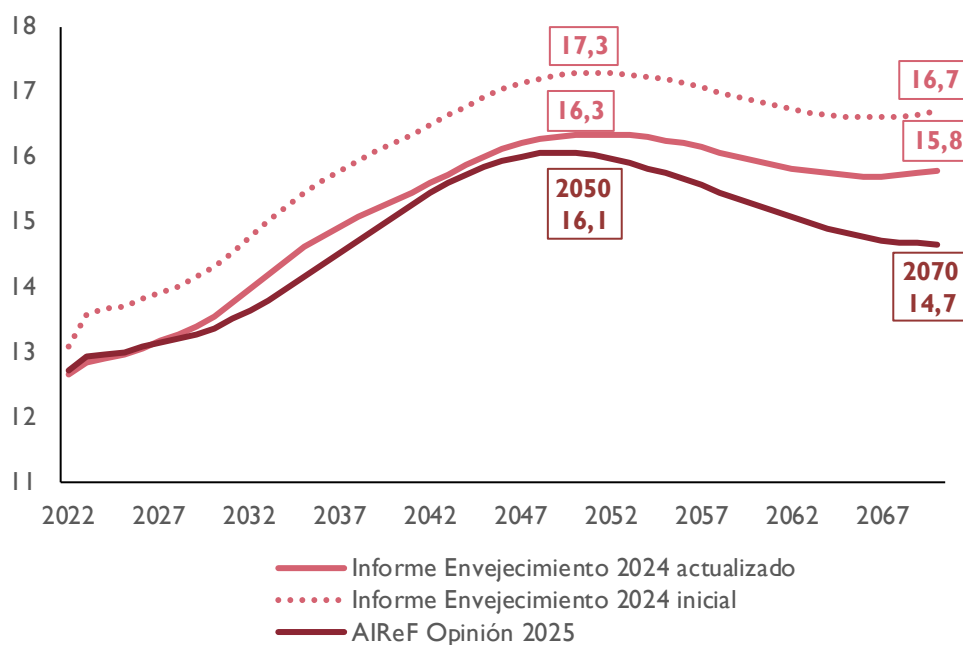
Fuente: INE, IGAE, Seguridad Social e Informe de Envejecimiento

El promedio del gasto bruto público en pensiones en el periodo 2022 - 2050 según las estimaciones propias de la AIReF será del 14,4% del PIB dos décimas inferior al 14,6% del Informe de Envejecimiento actualizado. La AIReF realiza sus propias estimaciones descritas en detalle en la Opinión sobre la Sostenibilidad a Largo Plazo de las AA. PP. Las metodologías utilizadas para estimar los escenarios demográficos y macroeconómicos son distintas, lo que lleva a diferencias claras en la evolución del PIB y de los principales fenómenos demográficos que resultan en una evolución distinta del gasto

en pensiones. Por su parte, el modelo del gasto en pensiones de la AIReF introduce en las tasas de participación de los mayores y en la evolución de la pensión media el impacto esperado de las reformas estimado con un análisis de microdatos calibrado con los datos agregados, lo que aporta una flexibilidad y adaptabilidad a las características propias del país que el Informe de Envejecimiento no tiene.

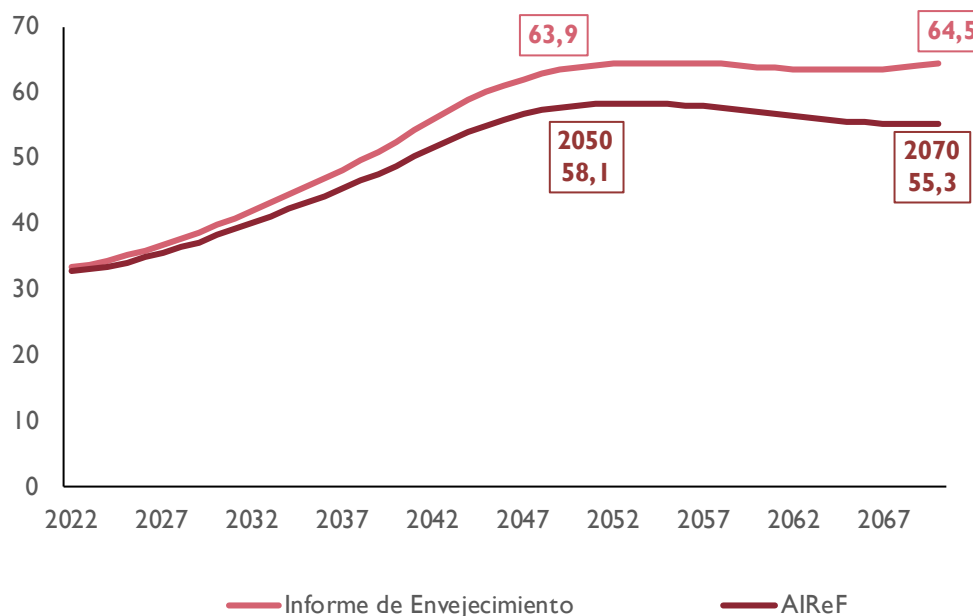
La AIReF estima que en el escenario base el gasto total en pensiones aumentará del 12,9% al 16,1% del PIB entre 2023 y 2050 frente al 16,3% del Informe de Envejecimiento actualizado. En ambos casos, este gasto incluye pensiones del sistema de Seguridad Social, Clases Pasivas del Estado y pensiones no contributivas. En ambas estimaciones, el crecimiento del gasto en pensiones se explica principalmente por la evolución demográfica, que determina que la tasa de dependencia de mayores, definida como la ratio de los mayores de 65 años sobre la población entre 20 y 64 años, aumente hasta casi duplicarse en 2050. Este efecto es mayor en el caso del Informe de Envejecimiento, tanto por el punto de partida, anterior a la publicación de los datos demográficos de 2023, como por la evolución posterior.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PENSIONES. INFORME DE ENVEJECIMIENTO 2024 ACTUALIZADO, INFORME DE ENVEJECIMIENTO 2024 INICIAL Y AIREF OPINIÓN 2025 (% PIB)



Fuente: IGAE, Informe de Envejecimiento y AIReF

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DEPENDENCIA (MAYORES DE 65 AÑOS / POBLACIÓN 20-64, %). INFORME DE ENVEJECIMIENTO VS AIReF



Fuente: INE, Informe de Envejecimiento y AIReF

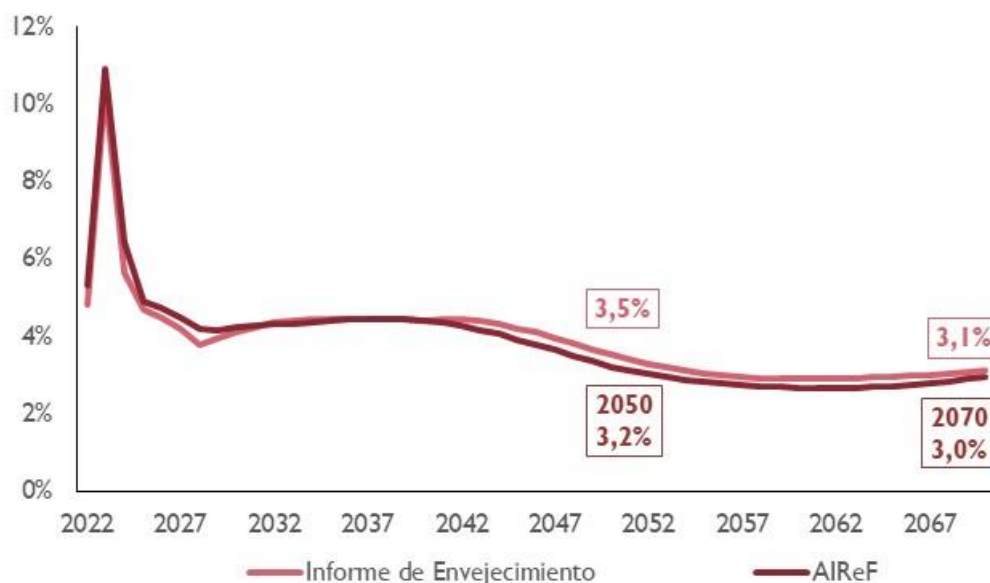
El gasto en pensiones de Clases Pasivas del Estado disminuye el peso sobre PIB del 1,4% en 2023 al 1,2% en 2050 y 0,3% en 2070 según la AIReF, teniendo el Informe de Envejecimiento una evolución similar. Aunque el sistema está cerrado a nuevos entrantes desde 2011, al inicio del horizonte de proyección la ratio sobre PIB se mantiene e incluso aumenta debido a que, aunque no hay nuevos cotizantes, sigue aumentando el número de pensiones y la pensión media.

El gasto en pensiones no contributivas se mantiene en el 0,2% del PIB a lo largo de todo el horizonte de proyección, en línea con la estimación del Informe de Envejecimiento. Ambas estimaciones incluyen el incremento entre 2024 y 2027 para cubrir los umbrales de pobreza definidos en el Real Decreto – ley 2/2023, que implica una décima de PIB. Este incremento se ve compensado por un aumento de las transferencias del Estado por la misma magnitud, con lo que no afectará al saldo neto. A partir de 2028 se supone que el peso sobre PIB de las pensiones no contributivas se mantiene constante en el 0,2%, mismo peso que en el Informe de Envejecimiento.

El gasto en pensiones crecerá por encima del 4% anual hasta 2040 en ambas estimaciones impulsado principalmente por el aumento del número de

pensionistas⁶ y la revalorización de las pensiones con el IPC. Tras una evolución del gasto muy similar hasta 2040, el Informe de Envejecimiento presenta una tasa promedio de crecimiento dos décimas superior a la estimada por la AIReF. Analizando por componentes, entre 2040 y 2050 la diferencia se debe principalmente a un mayor aumento de los pensionistas.

GRÁFICO 5. CRECIMIENTO DEL GASTO EN PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

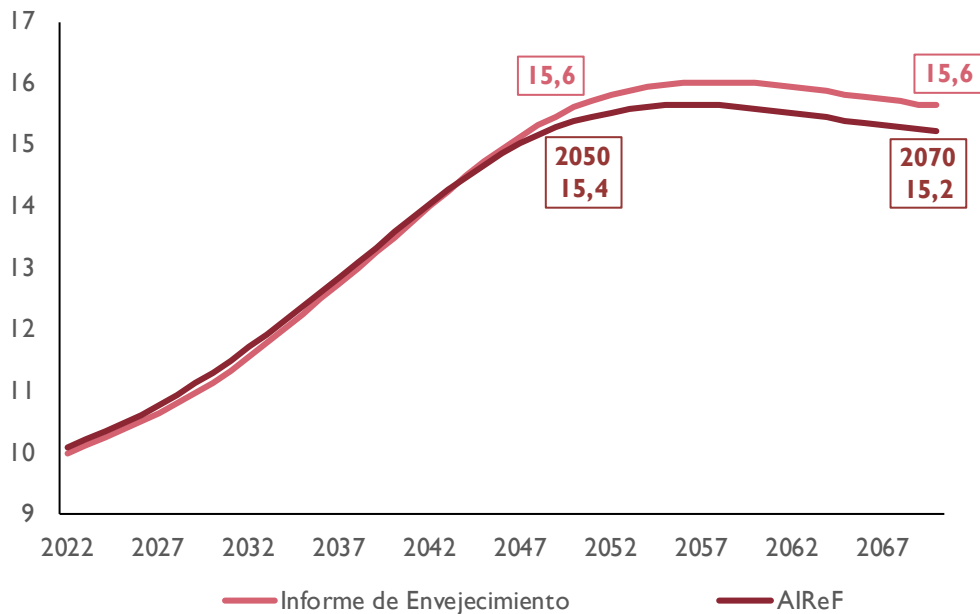


Fuente: AIReF

El número de pensionistas crecerá hasta mitad de la década de los 50, desde unos 10 millones en 2023, alcanzando un máximo de unos 16 millones. A partir de entonces, comienza una senda descendente hasta alcanzar 15,6 millones en el Informe de Envejecimiento y 15,2 millones en la estimación de la AIReF. Esta diferencia está directamente ligada al mayor nivel de la tasa de dependencia en el caso del Informe de Envejecimiento.

⁶ La AIReF estima el número de pensionistas a partir del número de pensiones, aplicando la ratio entre pensiones y pensionistas de 2024 de un 90,5%

GRÁFICO 6. NÚMERO DE PENSIONISTAS (MILLONES)

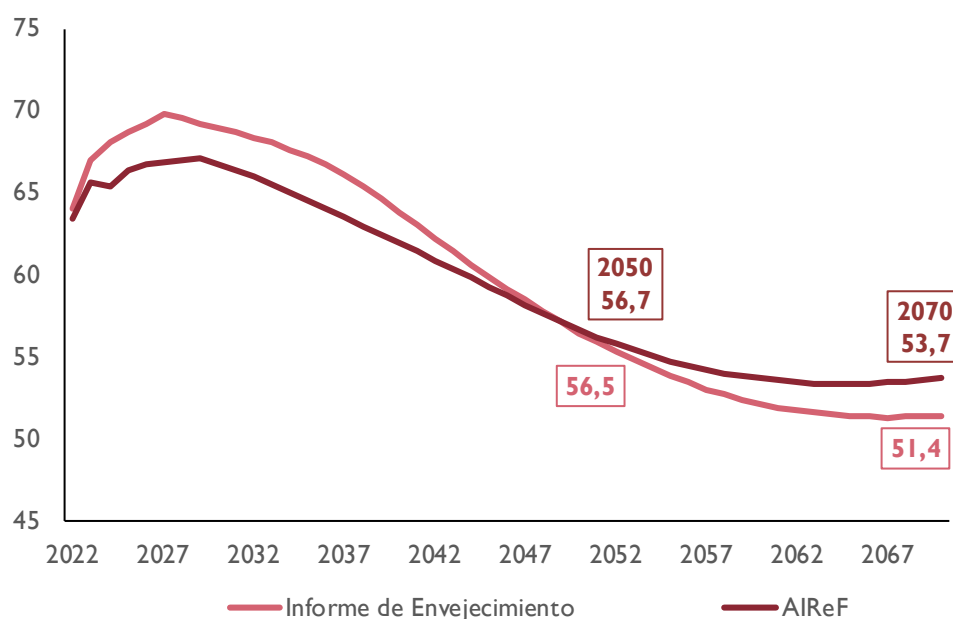


Fuente: Seguridad Social, Informe de Envejecimiento y AIReF

La tasa de generosidad del sistema contributivo de pensiones⁷, calculada como la pensión media entre el salario medio, es mayor en la estimación del Informe de Envejecimiento hasta 2050. Esto se debe principalmente a las diferencias en la evolución de los salarios. Hasta 2040 los salarios estimados por la AIReF aumentan 5 puntos más que los del Informe de Envejecimiento, mientras que desde 2040 esta situación se invierte. No obstante, también se observa una pequeña diferencia en los datos históricos que podría obedecer a diferencias metodológicas. La tasa de generosidad es un indicador de suficiencia, analizada desde los datos agregados,

⁷ Se incluyen las pensiones del sistema de Seguridad Social y del sistema de clases pasivas del Estado. Se excluyen de este análisis las pensiones no contributivas debido a que la comparación entre la pensión y el salario percibidos únicamente tiene relevancia en las pensiones contributivas.

GRÁFICO 7. TASA DE GENEROSIDAD



Nota: Tasa de generosidad = Pensión media/Salario medio
Fuente: Seguridad Social y AIReF

El impacto de las reformas del sistema de pensiones acometidas entre 2021 y 2023 es de un incremento del gasto en 2050 de 2,7 puntos del PIB para la AIReF mientras que el Informe de Envejecimiento estima el impacto en 3,3 puntos de PIB. En ambas estimaciones, las reformas de pensiones aprobadas entre 2021 y 2023⁸ suponen un incremento del gasto en la medida que el efecto de eliminar el Índice de Revalorización de las Pensiones y el Factor de Sostenibilidad no se ve compensado completamente por el resto de medidas. El Informe de Envejecimiento estima un impacto siete décimas mayor para la eliminación del IRP por los datos disponibles en el momento de la estimación⁹. En sentido contrario, el Informe de Envejecimiento estima seis

⁸ [Ley 21/2021 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](#)

[Real Decreto-ley 13/2022, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad](#)

[Real Decreto-ley 2/2023 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](#)

⁹ La AIReF considera como punto de partida los datos disponibles hasta la fecha. Eso implica que el IRP para 2023 es bastante más elevado al que se hubiese estimado con los datos que había disponibles para el Informe de Envejecimiento. El IRP no

décimas más de reducción del gasto en 2050 por los cambios a la estructura de incentivos y penalizaciones por demorar o anticipar la jubilación¹⁰, a los que asignan un aumento de 1,6 años de la edad efectiva de jubilación frente al año que estima la AIReF. Por otra parte, el Informe de Envejecimiento estima el impacto de la subida de la pensión máxima desde 2050 como un aumento de gasto, mientras que la AIReF considera que la congelación de esas pensiones en términos reales hasta 2050 aporta una reducción del gasto que apenas se ve compensada en el último tramo. Esta diferencia podría deberse a que el Informe de Envejecimiento no estaría teniendo en cuenta el ahorro que supone el incremento de la proporción de pensiones máximas sobre el total hasta 2050¹¹. Finalmente, el Informe de Envejecimiento valora la eliminación del factor de sostenibilidad y el aumento de las pensiones mínimas y no contributivas en línea con la estimación de la AIReF.

CUADRO 6. IMPACTO DE LAS REFORMAS DE PENSIONES ENTRE 2021 Y 2023 EN EL GASTO EN PENSIONES EN 2050 (% PIB)

	AIReF		Informe de Envejecimiento		Diferencia	
	2050	2070	2050	2070	2050	2070
Variación acumulada	2,7	2,2	3,3	5,0	0,6	2,8
Revalorización pensiones con el IPC (Eliminación IRP)	2,7	2,3	3,4	3,2	0,7	0,9
Eliminación factor de sostenibilidad	1,0	1,6	0,9	1,7	-0,1	0,1
Cambios a la estructura bonus / malus	-0,8	-1,3	-1,4	-1,0	-0,6	0,3
Computo años cálculo pensión de entrada		-0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
Evolución pensión máxima diferente a Bases Máximas de Cotización	-0,4	-0,4	0,1	0,8	0,5	1,2
Evolución de pensión mínima y no contributiva (umbral de pobreza)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0

Fuente: Informe de Envejecimiento y AIReF

Estas medidas junto con la reforma de 2011 explican un incremento de la edad efectiva de jubilación desde los 64,7 años en 2021 a los 65,2 actuales. La AIReF desagrega este aumento de la edad efectiva en cuatro factores. En primer lugar, la extinción del régimen previo a la reforma de 2011 aporta una décima. En segundo lugar, el aumento de la edad legal de jubilación

alcanzará su suelo (0,25) con los datos actualizados hasta 2034, frente a las estimaciones de dos años atrás, en los que el IRP era 0,25 para la senda completa.

¹⁰ Esta medida incluye los cambios en el comportamiento de los individuos y en la pensión media que se deben al cambio de incentivos a la jubilación demorada (bonus) y los castigos a la jubilación anticipada (malus).

¹¹ Al crecer las bases máximas de cotización con los salarios también crecen las bases reguladoras, pero este incremento de las bases reguladoras no se traslada en su totalidad a mayores pensiones porque la pensión máxima crece sólo con el IPC. En consecuencia, aumentará el número de pensiones de entrada cuyo importe estará limitado por la pensión máxima, lo que supone una reducción en términos reales de la pensión media de entrada y, en consecuencia, un menor gasto.

aprobado en la reforma de 2011 de 66 a 66,5 años aporta una décima adicional. Las otras tres décimas se deben a los cambios en el comportamiento de los individuos: las personas que anticipan su jubilación han reducido el número de meses que anticipan o, en el caso de las pensiones máximas, han dejado de anticipar; mientras que el número de personas que demoran se ha duplicado. Cada uno de estos cambios aumenta la edad efectiva de jubilación en algo más de una décima.

La AIReF considera que en el periodo de proyección la edad efectiva de jubilación aumentará en un año adicional hasta alcanzar los 66,2 años, mientras que el Informe de Envejecimiento espera un incremento de la edad media de salida del mercado laboral de 1,6 años. La AIReF mantiene el supuesto de que un 30% de las altas de jubilación optarán por demorar la jubilación 3 años o hasta cumplir los 68 años. Este supuesto se basa en un análisis de los microdatos disponibles para 2023, en el que se observan cambios en el comportamiento¹², acompañado de los últimos datos agregados disponibles que muestran que el peso de las jubilaciones anticipadas sigue disminuyendo a la vez que aumenta el peso de las demoradas. Al aplicar estos supuestos, junto con el despliegue completo del aumento de la edad legal de jubilación de la reforma de 2011, que aporta casi dos décimas, la edad efectiva de jubilación aumenta en 1 año.

Adicionalmente, la AIReF ha realizado un análisis de suficiencia con datos microeconómicos que muestra un nivel de la tasa de reemplazo¹³ alto, comparado con el resultante de otros países europeos. Este resultado se reproduce para todos los grupos analizados, aunque con diferencias importantes entre ellos. Destaca el alto nivel de la tasa de reemplazo, superior al 70%, al compararlo con los países del entorno. También se detectan diferencias por género, aunque sólo son significativas para las edades elevadas, siendo las mujeres las que tienen la tasa de reemplazo mayor en esas edades. Sin embargo, son los hombres los que tienen una tasa de reemplazo promedio mayor, aunque la diferencia no llega a medio punto porcentual. Llama la atención que las pensiones mínimas tienen tasas de reemplazo muy reducidas si tienen carreras de cotización mayores de 25 años, mientras que para las carreras cortas tendrán tasas de reemplazo muy elevadas, por el efecto de complementos a mínimos mayores. Sin embargo, una vez que la pensión no es la mínima, la tasa de reemplazo para las carreras largas se encuentra en la franja superior de la distribución y para las carreras cortas en la franja inferior. Si no se hiciera ningún supuesto sobre la

¹² Ver recuadro de la Opinión sobre Sostenibilidad a largo plazo de las AA. PP.

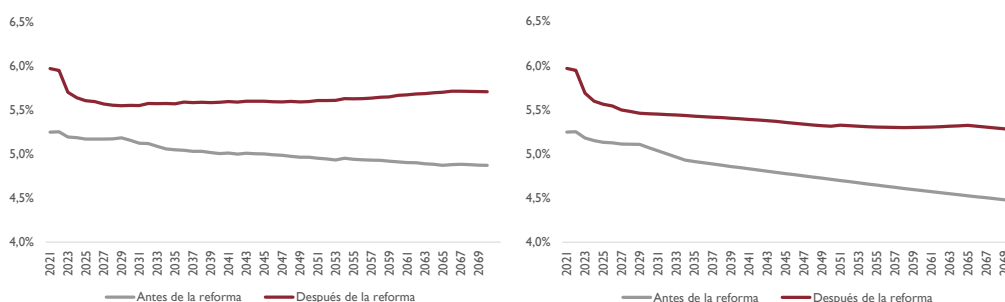
¹³ La tasa de reemplazo es el cociente entre la pensión de entrada y el último salario de un individuo

evolución del número de personas que demoran la jubilación, que aumenta la tasa de reemplazo, el despliegue del resto de las medidas la empujaría a la baja, sobre todo por el impacto sobre las pensiones máximas.

A largo plazo, las reformas introducidas entre 2021 y 2023 no compensan el incremento del rendimiento asociado a una mayor esperanza de vida de manera que el equilibrio actuarial del sistema ha empeorado. A lo largo del tiempo, la TIR¹⁴ se incrementa, principalmente por el aumento de la esperanza de vida. Bajo el supuesto de que se mantiene la esperanza de vida constante, se ve que las reformas aprobadas reducen la TIR a lo largo del tiempo con diferencias significativas por tipo de pensión. Concretamente, se observa que la reforma incide principalmente en una reducción del rendimiento de las pensiones máximas.

La reforma tiene un impacto sobre la TIR del sistema de incremento de seis décimas en 2050 y ocho en 2070 respecto a la situación anterior a la reforma. Este impacto se mantiene estable tanto con una esperanza de vida creciente como si consideramos que no se dan incrementos en la esperanza de vida. Por lo tanto, aunque las reformas reducen la TIR a lo largo del tiempo con la esperanza de vida constante, lo hacen en menor medida que la normativa anterior a la reforma. A la hora de evaluar el impacto de la reforma sobre la TIR, es necesario considerar tanto las medidas de ingresos como de gastos.

GRÁFICO 8. EVOLUCION TIR CON Y SIN REFORMA DE 2021-2023. ESPERANZA DE VIDA CRECIENTE Y ESPERANZA DE VIDA CONSTANTE



Fuente: Seguridad Social y AIReF

Las reformas con mayor impacto son aquellas que modifican directamente los ingresos o gastos, y no tanto aquellas que se basan en modificar el comportamiento de los agentes. En este sentido, las reformas con mayor

¹⁴ La TIR se define como la tasa de descuento que iguala el valor presente de todas las cotizaciones realizadas por un individuo durante su vida activa con el valor presente de todas las pensiones que recibirá en su jubilación. Una TIR elevada significa que el sistema de pensiones proporciona un alto rendimiento sobre las contribuciones realizadas

impacto sobre la TIR han sido la eliminación del IRP y del factor de sostenibilidad, el MEI, el incremento de las pensiones mínimas para alcanzar el umbral de pobreza y el crecimiento de la pensión máxima con el IPC. Sin embargo, el cambio de comportamiento a la hora de anticipar o demorar la jubilación apenas tiene efecto sobre la rentabilidad del sistema.

CUADRO 7. IMPACTO DE LAS REFORMAS SOBRE LA RENTABILIDAD DEL SISTEMA. ESPERANZA DE VIDA CRECIENTE. VALOR ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA Y DIFERENCIA EN LA TIR DEBIDA A CADA MEDIDA

	TIR		
	2023	2050	2070
Antes de la reforma 2021-2023	5,2%	5,0%	4,9%
Revalorización pensiones con el IPC (Eliminación IRP)	0,51%	0,48%	0,50%
Eliminación factor de sostenibilidad	0,00%	0,37%	0,57%
Jubilación anticipada	0,02%	0,00%	0,00%
Incentivos a jubilación demorada (%)	0,00%	0,00%	0,00%
Incentivos a jubilación demorada (pago único)	0,00%	0,00%	-0,01%
Computo años cálculo pensión de entrada	0,00%	0,00%	0,00%
Evolución pensión máxima diferente a Bases Máximas de Cotización	0,00%	-0,08%	-0,10%
Aumento de la pensión mínima	0,07%	0,06%	0,06%
Mecanismo de Equidad Intergeneracional	-0,10%	-0,20%	-0,19%
Cuota de solidaridad	0,00%	-0,01%	-0,01%
Después de la reforma 2021-2023	5,7%	5,6%	5,7%

Fuente: Seguridad Social y AIReF

RECUADRO 1. LAS DEBILIDADES DE LA REGLA DE GASTO EN PENSIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SOSTENIBILIDAD

La definición del límite de la regla de gasto en pensiones en un determinado nivel promedio de peso sobre el PIB presenta debilidades y problemas de inconsistencia temporal.

El nivel del 13,3% del PIB de gasto en pensiones públicas neto de medidas de ingresos se fijó en el primer trimestre de 2023, en el marco de las negociaciones entre el Gobierno y la Comisión Europea para concretar las reformas asociadas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La principal ventaja de esta regla es la de limitar el potencial incremento del gasto en pensiones neto de medidas de ingresos, en un contexto en que se esperan fuertes presiones asociadas a la jubilación de las generaciones numerosas del “baby boom”. Pero la AIReF detecta desventajas tanto en su aplicación como en el ámbito conceptual.

La realidad ha mostrado que el cumplimiento o no de la cláusula de cierre depende de manera crucial del momento en el que se evalúe su cumplimiento, lo que la aleja del concepto más estable y estructural de sostenibilidad y puede plantear problemas de inconsistencia temporal. En concreto, la incorporación de las revisiones estadísticas del PIB ha supuesto un cambio en el diagnóstico sobre el cumplimiento de la regla de gasto en pensiones: teniendo en cuenta la valoración del presente informe de las medidas de ingresos con un impacto promedio del 1,4% del PIB, cuando se aprobó la regla de gasto, el gasto promedio en pensiones en el periodo 2022 – 2050 según la previsión de la AIReF era del 15,1% del PIB, superando por cuatro décimas el límite de la regla de gasto, lo que hubiera supuesto la activación la cláusula de cierre y la adopción de nuevas medidas. Con las previsiones actuales de la AIReF, el gasto promedio en pensiones en el periodo de referencia se sitúa en el 14,4% del PIB, tres décimas por debajo del límite de la regla de gasto, por lo que no sería necesario activar la cláusula de cierre y adoptar nuevas medidas. Este ejemplo ilustra como la revisión estadística puede afectar al cumplimiento de la regla, pero también depende de supuestos sobre el crecimiento futuro del PIB o proyecciones demográficas que están sujetas a mucha incertidumbre. Por ello, lo que es “óptimo” hoy en el marco de la valoración de esta regla, puede no serlo mañana si se modifica alguno de estos supuestos, dando lugar a una inconsistencia temporal.

Además, no se otorga la relevancia necesaria a la evolución dinámica del sistema público de pensiones, aspecto que resulta igualmente significativo desde el punto de vista de la sostenibilidad. En términos dinámicos, las

previsiones de 2023 de la AIReF suponían un incremento de 3 puntos de PIB entre 2022 y 2050, al pasar del 13,2% del PIB en 2022 al 16,2% del PIB en 2050. En la actualidad, en términos dinámicos, las previsiones de la AIReF suponen un incremento del gasto de 3,4 puntos de PIB entre 2022 y 2050, al pasar del 12,7% en 2022 al 16,1% del PIB en 2050. En consecuencia, la presión del gasto en pensiones es mayor en cuatro décimas respecto a la Opinión de 2023.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta la sensibilidad de los resultados a cambios en los escenarios planteados, especialmente al crecimiento potencial y al flujo migratorio. La AIReF estima que si el PIB creciera en promedio dos décimas menos (un crecimiento promedio del 1,1%) en el periodo 2022-2050, el gasto promedio en pensiones aumentaría en dos décimas. En ese caso, el promedio, según los datos del Informe de Envejecimiento, aumentaría hasta el 14,8% del PIB y, por lo tanto, no se cumpliría la regla de gasto y habría que activar la cláusula. Una discrepancia de dos décimas es la que actualmente existe entre las proyecciones del Informe de Envejecimiento y las proyecciones de la AIReF en respuesta a la incorporación de las cifras de flujos migratorios desde 2022. Al haberse establecido una referencia fija en el tiempo para valorar el cumplimiento de la cláusula de cierre, cualquier revisión al alza o a la baja de las cifras de PIB oficiales, o la simple incorporación de las cifras más recientes a esta evaluación, que ahora se refieren a una situación de buen momento cíclico pero que en un futuro puede revertir, puede hacer que la conclusión de la evaluación cambie.

También se perciben cuestiones metodológicas, en la medida en que la regla de gasto de pensiones restringe los supuestos y los resultados de las previsiones de gasto en pensiones a los publicados en el Informe de Envejecimiento. Estos supuestos son acordados por los Estados miembros y la Comisión Europea y se obtienen mediante la aplicación de metodologías e hipótesis comunes a todos los países de la UE, sin incorporar de manera plena las especificidades de cada uno de ellos, algo que sí hace la AIReF en su Opinión.

Y quizá el rasgo más relevante es que la regla de gasto de pensiones ofrece una visión parcial de la sostenibilidad al referirse exclusivamente a la Seguridad Social, ignorando lo que ocurre en el resto de las Administraciones Públicas. Ello es importante porque entre las fuentes de financiación del Sistema de Seguridad Social se incorporan de manera explícita las transferencias que pueden mejorar la sostenibilidad de este sistema, en detrimento de la sostenibilidad de otras áreas de las administraciones públicas si no se adoptan medidas compensatorias.

Por ello, aunque el propósito de la regla de gasto según el Real Decreto-ley 2/2023 es establecer un mecanismo por el que la AIReF “informará al Gobierno sobre el impacto de las medidas adoptadas a fin de garantizar la sostenibilidad financiera”, la AIReF quiere hacer notar que el cumplimiento de la regla de gasto o de la cláusula de cierre no puede reemplazar un análisis completo y detallado de las implicaciones del envejecimiento sobre la senda de gasto en pensiones y del impacto de las medidas de reforma implementadas en términos de la trayectoria de la deuda (sostenibilidad), la suficiencia y la equidad intergeneracional, como el recogido en su Opinión sobre la Sostenibilidad de las Administraciones Públicas a largo plazo.

4. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE INGRESOS

El Real Decreto - ley 2/2023¹⁵ establece la obligación legal de la AIREF de evaluar el impacto de las medidas adoptadas desde 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones en el período 2022-2050. En particular se debe calcular el impacto medio anual de estas medidas en porcentaje del PIB en ese período.

Asimismo, el Real Decreto 100/2025¹⁶ precisa el alcance y contenido de esa obligación legal. Entre las medidas a considerar se incluyen las medidas de Seguridad Social que actúan de manera directa sobre los ingresos. Adicionalmente se ha de incluir una valoración de las medidas que afecten al número de personas obligadas a cotizar, así como las reformas del mercado de trabajo y de otras normas laborales o de empleo que incidan

¹⁵ 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.

¹⁶ Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero, por el que se desarrollan la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social y los informes de evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

estructuralmente de manera directa o indirecta, en los ingresos del sistema público de pensiones. Para definir los ingresos del sistema público de pensiones, el Real Decreto 100/2025 recurre a lo establecido en el artículo 109.1 de la Ley de Seguridad Social relativo a los recursos de la Seguridad Social, que incluye tanto las cotizaciones sociales como las aportaciones del Estado, y añade los recursos de los presupuestos del Estado para el Régimen Especial de Clases Pasivas del Estado.

El impacto medio anual estimado por la AIReF del conjunto de las medidas adoptadas a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones es del 1,4% del PIB en el periodo 2022-2050. Siguiendo la Disposición Adicional Segunda de la Real Decreto-ley 2/2023, la AIReF ha empleado los supuestos macroeconómicos y demográficos del último Informe de Envejecimiento publicado por la Comisión Europea para realizar sus estimaciones. Las medidas analizadas son el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), la evolución de las bases máximas de cotización, la cotización adicional de solidaridad, la reforma del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), las transferencias del Estado a la Seguridad Social para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones, las medidas de reforma laboral y los incrementos del Salario Mínimo Interprofesional (SMI). En el cuadro siguiente se detalla el impacto medio anual de cada una de estas medidas y posteriormente se expone sucintamente la metodología empleada para cada medida. Los resultados de estos análisis y la metodología empleados se detallan en los documentos técnicos que se publicarán junto con este informe.

CUADRO 8.IMPACTO MEDIO ANUAL DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS A PARTIR DE 2020 PARA FORTALECER LOS INGRESOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES A FINALES DE 2024 Y EL PROMEDIO DEL PERIODO 2022-2050 (% PIB)

	Impacto hasta la fecha	Impacto promedio 2022-2050
Variación ingresos	0,8	1,4
Mecanismo de Equidad Intergeneracional	0,2	0,4
Evolución Bases Máximas Cotización	0,2	0,3
Cotización adicional de solidaridad	-	0,1
Reforma cotizaciones trabajadores autónomos	-	0,2
Transferencias	0,2	0,3
Incrementos Salario Mínimo Interprofesional	0,1	0,1
Medidas laborales	-	-

Fuente: AIReF

4.1. Medidas directas de ingresos

El Mecanismo de Equidad Intergeneracional¹⁷ ya ha incrementado los ingresos del sistema en dos décimas de PIB y se espera que entre 2022 y 2050 incremente los ingresos en promedio un 0,4% de PIB anual. El impacto de esta medida hasta la fecha se obtiene de los datos publicados de ejecución presupuestaria para esta partida. Desde entonces, se proyectan los supuestos macroeconómicos descritos en el apartado 2 para proyectar las bases de cotización (con los salarios) y los cotizantes (con el empleo). El producto de ambos conceptos serán las bases de cotización del año y el MEI se obtiene como el incremento del tipo correspondiente al año (1,2 desde 2029) por esas bases de cotización. Esto implica que la medida tendrá un impacto anual del 0,4% del PIB desde 2029 tras un aumento progresivo desde el impacto actual de 0,2% del PIB según se vayan materializando las subidas del tipo.

Asimismo, la evolución de las bases máximas de cotización ha incrementado la recaudación en dos décimas de PIB, y se espera que en promedio aumente la recaudación en tres décimas de PIB entre 2022 y 2050. Para estimar el impacto de esta medida se ha establecido como escenario contrafactual que las bases máximas se revalorizasen con el IPC en vez de con el IPC más un 1,2. A partir de una explotación de la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) con datos fiscales, se ha obtenido la distribución de ingresos de los individuos del régimen general. Esa distribución de ingresos se proyecta en el tiempo con la evolución de los salarios del escenario macroeconómico. A continuación, se estima la recaudación adicional que se percibe por aumentar la base de cotización en ambos escenarios para todos los años y se considera que el impacto de la medida será la diferencia entre ambos. Adicionalmente, se considera la distribución de los rendimientos del RETA, y por lo tanto, según se despliegue la reforma y coticen por sus rendimientos reales, esta medida pasará a tener efecto para ese grupo también al compartir la base máxima con el régimen general.

La cotización adicional de solidaridad no ha entrado en vigor hasta este año, cuando comenzará a desplegar sus efectos, que la AIR^eF estima en una décima de PIB en promedio para el periodo 2022-2050. Para realizar esta simulación se ha utilizado la explotación de la MCVL descrita en el párrafo anterior. A partir de ella, se estima el incremento de ingresos multiplicando el tipo que corresponde a cada tramo de ingresos por encima de las bases

¹⁷ Las simulaciones realizadas a partir de modelos macroeconómicos sugieren que el impacto sobre el PIB y el empleo del MEI, la cotización de solidaridad y el aumento de las bases máximas podría situarse en promedio en un -0,5% al cabo de los diez años, en relación con los niveles de un escenario de referencia sin medidas.

máximas por el ingreso promedio de esa franja. En este caso, el contrafactual sería que no hubiese recaudación, luego el total que se ingresa es el impacto de la medida. La entrada en vigor progresiva de la medida determina un perfil creciente de los ingresos hasta alcanzar algo más de una décima de PIB en 2045, que se mantiene para el resto del horizonte de proyección.

La reforma del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) entra en vigor por etapas, concluyendo en 2032, cuando los autónomos cotizarán por sus ingresos reales, siendo el aumento de ingresos promedio dos décimas de PIB para el periodo 2022-2050. Esta estimación se basa en una explotación de los datos de la AEAT para 2022 en la que se estima las cotizaciones que se pagarían si se cotizase por el total de los ingresos y se compara con la recaudación efectivamente realizada. La diferencia entre ambas es la valoración de la medida, en valores de 2022. Esa estimación se proyecta hasta 2032 con la evolución de las cotizaciones sociales exentas de medidas. Hasta la fecha, la introducción del primer periodo transitorio, 2023 – 2025, tendría un impacto neutro sobre la recaudación del RETA. No obstante, está pendiente de concreción la implementación del periodo transitorio entre 2026 y 2031, puesto que la ley únicamente especifica que se cotizará por los rendimientos reales y sujetos a una base mínima y una base máxima. También queda un amplio margen de incertidumbre sobre la evolución de las bases mínimas y bases máximas. Aunque tradicionalmente las bases mínimas del Régimen General y del RETA han sido similares, con el incremento del SMI en 2019 ambas bases se desacoplaron, ya que en el Régimen General se incrementó de acuerdo con el SMI mientras que se mantuvieron en el RETA. Esta brecha se ha incrementado además en el primer periodo transitorio de la reforma del RETA, que ha introducido una reducción adicional de la base mínima de cotización. Por el contrario, las recomendaciones del Pacto de Toledo señalan como objetivo la aproximación del Régimen General y del RETA, lo que podría llevar a deducir que debe producirse en algún momento del tiempo una convergencia entre las bases mínimas de uno y de otro. Ante esta indefinición, la AIReF ha optado por una posición prudente y mantiene constantes en términos reales las bases mínimas del RETA tal y como se han fijado para el régimen transitorio. Como consecuencia, el impacto de la medida se considera constante durante todo el periodo 2032-2050.

A pesar de que las transferencias del Estado a la Seguridad Social han crecido 1,3 puntos del PIB desde 2020, sólo una pequeña parte de este incremento supone un fortalecimiento de los ingresos del sistema público de pensiones. El Estado realiza transferencias a los Fondos de Seguridad Social¹⁸

¹⁸ Los Fondos de la Seguridad Social en términos de Contabilidad Nacional está compuesto por el Sistema de Seguridad Social, el SEPE y el FOGASA. Dentro del

por un importe superior al 2,7% del PIB, incluyendo aquellas en aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo relativas a la separación de las fuentes de financiación. En este sentido, la Ley General de Seguridad Social regula los conceptos que deben ser financiados por el Estado de manera permanente a través de las consignaciones anuales en los Presupuestos Generales del Estado¹⁹. Estas transferencias se han incrementado en 1,3 puntos del PIB con posterioridad a 2020 y se espera que se incrementen adicionalmente una décima en 2025 en aplicación del último acuerdo en el seno del Pacto de Toledo. No obstante, la AIReF considera que no todo el incremento de las transferencias a los Fondos de la Seguridad Social supone un fortalecimiento de los ingresos del sistema público de pensiones²⁰.

La AIReF considera que las transferencias del Estado destinadas a financiar reducciones de ingresos por cotizaciones sociales fortalecen los ingresos del sistema público de pensiones con un impacto promedio de dos décimas de PIB entre 2022 y 2050. A partir de 2021, el Estado realiza una transferencia por un importe en 2023 de 1.812,3 millones de euros para financiar las reducciones en la cotización de la Seguridad Social y de 1.162,2 millones de euros para financiar las subvenciones al Régimen Especial del Mar, Sistema Especial Agrario y contratos de formación. Esta financiación tiene carácter permanente²¹ y, por lo tanto, se mantendría durante todo el periodo 2022 – 2050.

También se consideran ingresos para fortalecer los ingresos del sistema el incremento de las transferencias para financiar medidas que aumentan gastos no contributivos, incluidos en el gasto en pensiones, con un promedio de una décima de PIB entre 2022 y 2050. El gobierno ha adoptado

Sistema de Seguridad Social se incluyen, además de las pensiones, otras prestaciones sociales como el Ingreso Mínimo Vital, la incapacidad temporal o los permisos por maternidad y paternidad.

¹⁹ Artículo 109 y disposición adicional trigésimo segunda del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social

²⁰ El sistema público de pensiones incluye las pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social, las pensiones no contributivas y las pensiones del régimen de clases pasivas.

²¹ La disposición adicional trigésimo segunda del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social se añade por la disposición final 38.7 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021 y se modifica por el art. 1.16 de la 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.

determinadas medidas que suponen un incremento del gasto bruto medio de pensiones, y que como tal se han incluido en la estimación de gasto del Informe de Envejecimiento y de la AIReF, pero que a su vez suponen un incremento de las transferencias del Estado por la misma cuantía al tratarse de conceptos no contributivos financiados de manera permanente y total por el Estado de acuerdo con la normativa vigente. En este sentido, la reforma ha incluido un incremento progresivo de las pensiones no contributivas por invalidez y jubilación y los complementos por mínimos hasta cerrar la brecha con el umbral de pobreza. Esta medida comenzó a aplicarse en 2023 y está prevista su implantación progresiva hasta 2027. Asimismo, también se ha comprometido un incremento del 5% anual adicional en 2025 del complemento a las pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género.

4.2. Medidas indirectas de ingresos

En primer lugar, la AIReF quiere hacer notar la complejidad que conlleva la cuantificación del impacto de estas medidas. La delimitación de las medidas que pueden incidir sobre el número de personas obligadas a cotizar excede el ámbito laboral. Pero aun en esa área hay una multitud de medidas aprobadas e implementadas desde 2020: la reforma laboral, la ley de empleo, la reforma de la formación profesional, la modificación de las prestaciones por desempleo, junto con el incremento del SMI. La AIReF considera que no hay evidencia de afloramiento de economía sumergida, una medida que sí se incorpora en la ficha país del Informe de Envejecimiento.

Por otro lado, la cuantificación del impacto de las medidas implementadas en el ámbito laboral requiere tener en consideración sus efectos de equilibrio general. El impacto de estas medidas sobre el empleo y los ingresos por cotizaciones discurre a través de muchos canales (los salarios y los costes laborales, la productividad o la competitividad exterior), cuya consideración requiere el uso de modelos macroeconómicos. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la cuantificación a partir de modelos macroeconómicos depende no solo de la estructura de los modelos empleados sino también de las hipótesis empleadas para calibrar los canales de impacto.

A todo ello cabe añadir la complejidad del período considerado en el que se han vivido múltiples perturbaciones que hacen que resulte todavía más difícil atribuir un determinado comportamiento del empleo a las medidas aprobadas. La pandemia, el shock inflacionista que supuso una caída notable de los salarios reales en 2022, la fuerte afluencia de inmigrantes vivida

en los años recientes, entre otros, plantean enormes retos a la hora de establecer relaciones de causalidad entre una determinada medida y la evolución observada en el mercado de trabajo.

Para valorar el impacto de este tipo de medidas la AIReF ha seguido un enfoque que utiliza las herramientas e información a su alcance. Por un lado, en los meses recientes ha celebrado una serie de seminarios con expertos en los que se ha debatido sobre el impacto de la reforma laboral, el SMI y otros factores con incidencia en la sostenibilidad. A partir de los microdatos de la MCVL y de la Encuesta de Población Activa (EPA) se ha analizado, si todas estas medidas han podido suponer un cambio en las probabilidades de transición del empleo o del desempleo. Asimismo, se ha analizado la evolución de los colectivos afectados por el SMI y la posible incidencia de su incremento en el empleo. Finalmente, se han utilizado los modelos macroeconómicos disponibles en la AIReF²² para simular el potencial impacto de estas medidas desde una perspectiva de equilibrio general.

En los documentos técnicos que se publicarán con la Opinión de Sostenibilidad se presentan con detalle el análisis, las estimaciones y los resultados obtenidos.

El impacto de los incrementos del Salario Mínimo Interprofesional sobre las cotizaciones sociales se estima en una décima de PIB en promedio entre 2022 y 2050.

- Los resultados obtenidos a partir de la MCVL revelan que, en España, el porcentaje de trabajadores que cotizan por la base mínima - asimilables a los perciben el SMI- ha aumentado significativamente en los últimos años, pasando de representar un 3,5% de la muestra en 2018 al 7,4% en 2023.
- El SMI se ha ido acercando al salario más frecuente de la economía y en 2023 un 22,8% de los individuos de la muestra tenía bases de cotización de hasta un 125% del SMI.
- Con los datos disponibles no se aprecia que el incremento del SMI haya podido suponer un aumento de la parcialidad entre los trabajadores afectados.
- El análisis empírico con los datos de la MCVL sugiere que el impacto sobre el empleo de las subidas más recientes del SMI es negativo, pero

²² En particular, se emplean el Modelo Trimestral AIReF (MTA), el Modelo Global de Oxford Economics (OEGM por sus siglas en inglés) y un nuevo Modelo de Equilibrio General Dinámico Estocástico (Modelo de Equilibrio General Dinámico Estocástico de la AIReF -MEGAIReF-) con agentes heterogéneos que la AIReF está desarrollando con la Universidad Pompeu Fabra. Estos tres modelos se utilizan en paralelo con objetivo de dotar de mayor robustez a los resultados.

sigue siendo moderado. En concreto, se evalúa el impacto de la subida del SMI de 2019 con datos desde 2016 a 2019 y la de 2023 utilizando datos desde 2016 hasta 2023, excluyendo 2020 y 2021 debido a las distorsiones provocadas por la crisis del COVID-19 y otras perturbaciones macroeconómicas. A pesar de que la subida del SMI en 2023 fue menor que la de 2019, el impacto negativo estimado en el empleo es ligeramente superior lo que puede deberse a la ampliación de colectivo afectado, pero las diferencias no son elevadas. En términos absolutos, el aumento del SMI habría supuesto un menor empleo estimado en 53.000 afiliados al Régimen General en 2019, cifra similar a la estimada por la AIReF en análisis previos, y de 70.000 afiliados en 2023. Ambas estimaciones se encuentran dentro del rango de los resultados obtenidos por otros autores que analizan el impacto de la subida del SMI en el año 2019.

- Desde la perspectiva macroeconómica una medida de esta naturaleza incrementa la renta de los individuos en la parte inferior de la distribución salarial que, en general, presentan una propensión al consumo comparativamente alta. Al mismo tiempo, encarece los costes de contratación de estos trabajadores frente a los individuos no afectados por las subidas del SMI. Los modelos macroeconómicos de la AIReF en los que predomina el canal de renta sugieren que el impacto de una medida de esta naturaleza podría aumentar los ingresos por cotizaciones sociales en 0,1 puntos porcentuales o 0,2 del PIB en el promedio de 2022-2050, dependiendo de si se toma como escenario base un SMI que se incrementa en línea con la inflación pasada o un SMI constante, respectivamente. Si se tiene en consideración el posible impacto negativo sobre el empleo derivado del incremento de los costes laborales, las simulaciones realizadas indican que los efectos negativos sobre el empleo compensarían el impulso positivo procedente del aumento de la renta de los hogares afectados por la subida del SMI y podrían incluso tener un efecto ligeramente negativo en los ingresos por cotizaciones.
- En conjunto, dado que los impactos sobre el empleo que se desprenden del análisis microeconómico son todavía reducidos, la AIReF opina que el canal de demanda asociado al aumento de la renta puede ser hasta la fecha cuantitativamente más importante que los efectos negativos que discurren a través de la oferta y estima un impacto positivo de 0,1 puntos porcentuales sobre los ingresos en el promedio de 2022-2050.
- En las simulaciones se ha considerado que los incrementos del SMI han estado exentos de IRPF lo que contribuye también a que predominen los efectos de demanda.

CUADRO 9. IMPACTO DEL INCREMENTO DEL SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL (DESVIACIONES RESPECTO AL ESCENARIO SIN MEDIDAS, % Y PUNTOS PORCENTUALES)

	t+5		t+10		Promedio 2022-2050	
	MTA	MEGAIReF*	MTA	MEGAIReF*	MTA	MEGAIReF*
PIB	0.0	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2
Empleo	0.0	0.2	0.0	0.2	0.0	0.2
Saldo Público (% PIB)	0.1	0.0	0.4	0.0	0.3	0.0
Cotizaciones	0.6	0.2	1.6	0.2	1.4	0.2
Cotizaciones (% PIB)	0.1	0.0	0.2	0.0	0.1	0.0

Fuente: AIReF

Nota: el escenario sin medidas considerado es aquel en el que el SMI no se hubiese actualizado desde el año 2019. La consideración de cualquier escenario en el que el SMI se hubiese actualizado desde esa fecha minoraría los impactos presentados.

* En esta tabla, en las simulaciones con MEGAIReF, se contemplan únicamente los efectos de los cambios en salarios relativos, sin incorporar el incremento en costes laborales.

En el caso de las medidas de reforma laboral no se puede concluir que hasta la fecha hayan tenido un impacto significativo sobre los ingresos de la Seguridad Social en porcentaje del PIB. La AIReF no ha encontrado evidencia concluyente de un aumento de la ratio de ingresos por cotizaciones sobre PIB que pueda atribuirse a las medidas de reforma laboral implementadas, una vez se controla por factores tales como el ciclo económico, la afluencia de inmigrantes o los costes laborales unitarios reales. Asimismo, el aumento en la probabilidad de transición del desempleo al empleo es un rasgo común a muchas otras economías europeas que no han implementado medidas de reforma laboral.

- La reforma laboral de 2021 ha supuesto una reducción de la temporalidad y un cambio en la modalidad de contratos, priorizando la contratación indefinida.
- Pero no es evidente que, como consecuencia de las medidas en el ámbito laboral implementadas, haya habido un cambio significativo en la capacidad de creación de empleo de la economía o una mayor estabilidad en el empleo que pueda suponer un incremento estructural y permanente de las cotizaciones sociales en porcentaje del PIB.
- A partir de las cifras de la MCVL y de la EPA, se aprecia que en los años recientes se ha producido un aumento en la probabilidad de transición del desempleo al empleo tanto en el caso de la EPA como de la MCVL (en el caso de la MCVL la transición es del “no empleo” al empleo). También se aprecia una disminución en la tasa de salida del empleo al desempleo en el caso de la EPA. No obstante, una vez se controla por el ciclo económico, la afluencia de inmigrantes o la

evolución de los costes laborales reales, el cambio en la probabilidad de transición del desempleo al empleo que pueda atribuirse a otros elementos entre los que podrían estar las medidas de mercado laboral es reducido.

- En cuanto a la estabilidad del empleo, en general, los indicadores de rotación laboral, como el número de contratos por personas que publica el Servicio Público de Empleo Estatal, revelan que desde enero de 2022 se ha registrado una mayor rotación laboral en la contratación indefinida. Por su parte, la evolución de la afiliación diaria no muestra una reducción sustancial de la rotación laboral: los efectos inicio y fin de mes y los efectos viernes y lunes no han cambiado de manera sustancial respecto a los registrados antes de 2022.
- Finalmente, los modelos macroeconómicos que permiten simular los distintos canales por los que discurre el impacto de las medidas adoptadas (reducción de la temporalidad, reducción de la probabilidad de salida del empleo al desempleo, prioridad aplicativa de los convenios sectoriales) sugieren que las medidas de reforma laboral tienen un impacto positivo, aunque moderado, tanto en el PIB como en el empleo, pero prácticamente nulo en la ratio de ingresos por cotizaciones sociales sobre el PIB -debido al incremento del PIB nominal-.
- Ahora bien, dada la reducción en la temporalidad observada, si en un futuro se encuentra evidencia significativa de una mayor formación de los trabajadores asociada a las medidas de reforma laboral y, por tanto, de una mejora de la productividad, se reevaluará el impacto de estas medidas.
- Por otro lado, sería deseable que el Ministerio de Trabajo publicase el informe de evaluación de los resultados obtenidos por la reforma laboral que se comprometió a publicar en enero de 2025, según el Real Decreto-ley 32/2021 de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, y que el Consejo de Productividad pudiera analizar también el impacto de todas las medidas de reforma implementadas en los años recientes.

CUADRO 10.IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE MERCADO LABORAL (DESVIACIONES RESPECTO AL ESCENARIO SIN MEDIDAS, % Y PUNTOS PORCENTUALES)

	t+5			t+10			Promedio 2022-2050		
	MTA	OEGEM	MEGAIReF	MTA	OEGEM	MEGAIReF	MTA	OEGEM	MEGAIReF
PIB	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Empleo	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Saldo Público (% PIB)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Cotizaciones	0,1	0,0	0,3	0,1	0,0	0,3	0,1	0,0	0,3
Cotizaciones (% PIB)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: AIReF

RECUADRO 2. LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES

La regla de gasto de pensiones implica una definición del sistema público de pensiones que no coincide con los subsectores de contabilidad nacional o con la contabilidad presupuestaria. El perímetro de la regla de gasto de pensiones tampoco coincide con las definiciones del Índice de Revalorización de Pensiones, que no incluía ni pensiones de clases pasivas ni no contributivas. No obstante, puede realizarse un ejercicio teórico para identificar las fuentes de financiación del gasto considerado en la regla de gasto de pensiones y analizar su evolución conjunta con los gastos. Estas fuentes de financiación son:

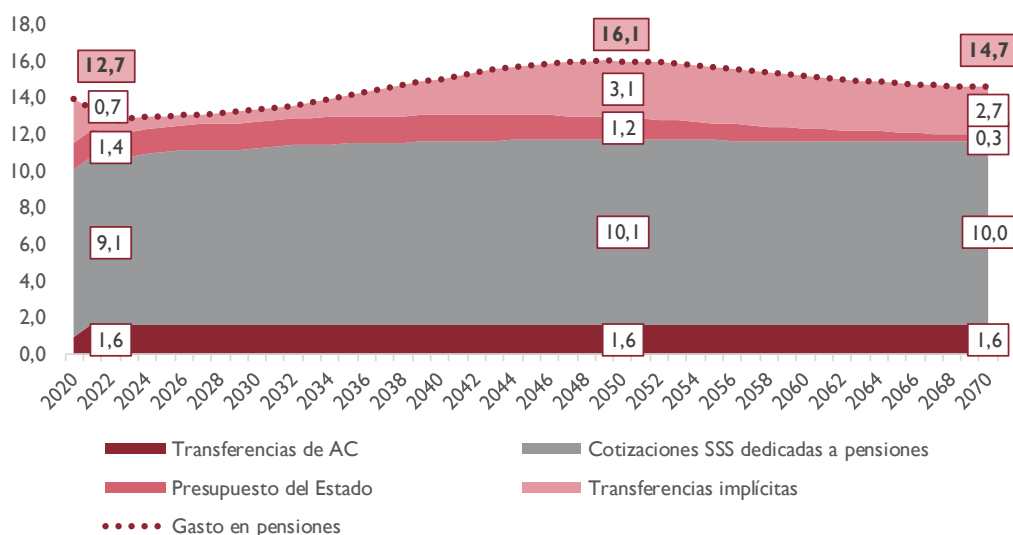
- **Cotizaciones del Sistema de Seguridad Social dedicadas a las pensiones contributivas.** Las cotizaciones sociales financian otras prestaciones contributivas de la Seguridad Social más allá de las pensiones, principalmente la incapacidad temporal. Tanto el Mecanismo de Equidad Intergeneracional como la cotización adicional de solidaridad se asignan en su totalidad a la financiación de las pensiones.
- **Presupuesto del Estado.** Las pensiones del régimen de clases pasivas se financian en su totalidad con las asignaciones presupuestarias del presupuesto del Estado.
- **Transferencias del Estado a la Seguridad Social** para financiar pensiones contributivas y no contributivas, incluyendo transferencias para complemento por mínimos, pensiones no contributivas o compensar reducciones en las cotizaciones sociales.
- **Transferencias implícitas.** Una vez computadas las anteriores fuentes de financiación directamente relacionadas con los gastos, el importe restante quedaría financiado con transferencias implícitas bien del resto de los Fondos de la Seguridad Social o de la Administración Central.

En 2022, el gasto público en pensiones se situó en el 12,7% del PIB. Este gasto se habría financiado con un 9,1% del PIB en cotizaciones sociales dedicadas a las pensiones contributivas, un 1,6% del PIB de transferencias del Estado a la Seguridad Social, un 1,4% del PIB de créditos de los Presupuestos del Estado para clases pasivas y un 0,7% de transferencias implícitas.

Hasta 2050, el gasto público en pensiones subirá 3,4 puntos hasta alcanzar el 16,1% del PIB. De acuerdo con la normativa actual, las cotizaciones subirían un punto hasta el 10,1%, mientras que las transferencias del Estado

se mantendrían en el mismo nivel y la asignación para clases pasivas se reduciría dos décimas. En consecuencia, para financiar el aumento del gasto en pensiones esperado, las transferencias implícitas del resto de los Fondos de la Seguridad Social o de la Administración Central deberán aumentar 2,4 puntos hasta alcanzar el 3,1% del PIB. Este incremento, en ausencia de medidas, supondrá una minoración de los recursos disponibles para la financiación de otras políticas de gasto o el recurso al endeudamiento, lo que parece difícil de compatibilizar con las exigencias y compromisos derivados de los marcos fiscales europeo y nacional.

GRÁFICO RE 2.1. FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES



Fuente: AIReF y Seguridad Social

5. CONCLUSIONES

Aunque el impacto anual medio de las medidas de ingresos es inferior en tres décimas al 1,7% del PIB, el gasto medio bruto público en pensiones en el periodo 2022-2050 del último Informe de Envejecimiento actualizado con los últimos datos observados se sitúa en el 14,6% del PIB, cuatro décimas por debajo del límite del 15% del PIB. Por lo tanto, **la AIReF concluye que no se supera el límite establecido por la disposición adicional segunda del Real Decreto – ley 2/2023** al resultar un gasto en pensiones neto de medidas de ingresos del 13,2% del PIB en promedio del periodo 2022 – 2050.

No obstante, en términos dinámicos no se constata una mejora del sistema público de pensiones. Concretamente, las previsiones de 2023 de la AIReF suponían un incremento de 3 puntos de PIB entre 2022 y 2050, al pasar del 13,2% del PIB en 2022 al 16,2% del PIB en 2050. En la actualidad, las previsiones de la AIReF suponen un incremento del gasto de 3,4 puntos de PIB entre 2022 y 2050, al pasar del 12,7% en 2022 al 16,1% del PIB en 2050. En consecuencia, la presión del gasto en pensiones es mayor en cuatro décimas respecto a la Opinión de 2023.

6. RECOMENDACIONES

Incorporación de la regla de gasto de pensiones a la regla nacional en el proceso de adaptación de la legislación española al marco fiscal europeo

El cumplimiento de la cláusula de cierre de las pensiones puede transmitir una percepción equivocada sobre los retos que conlleva el proceso de envejecimiento y que se analizan detalladamente en la Opinión sobre la sostenibilidad de las AA. PP.

Por un lado, el establecimiento de una referencia cuantitativa en niveles de peso PIB hace que la valoración resulte muy sensible al momento del tiempo en que se evalúa y a los supuestos que se incorporan. Asimismo, la actual definición de la regla de gasto de pensiones no permite incorporar toda la información disponible, lo que resulta especialmente grave teniendo en cuenta las consecuencias que se derivan del cumplimiento o no de la regla de gasto. No obstante, el principal problema es de carácter conceptual, ya que la regla de gasto de pensiones implica una visión parcial y restringida de la sostenibilidad.

Por otra parte, con la entrada en vigor de la reforma del marco fiscal europeo, la regla de gasto adquiere mayor relevancia y se convierte en el indicador clave para la supervisión fiscal. Esta regla se encuentra regulada en el Reglamento (UE) 2024/1263, de 29 de abril de 2024, donde se detallan los elementos que intervienen en su cálculo.

A diferencia de la regla de gasto nacional, la regla de gasto europea abarca el conjunto de las AA. PP., sin excluir de su aplicación a los Fondos de la Seguridad Social. Actualmente coexisten en el marco fiscal español tres reglas de gasto. Por un lado, una regla europea que se aplica al conjunto de las AA. PP. y, por otro, dos reglas de gasto a nivel nacional, la definida en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) aplicable a todas las administraciones salvo a los Fondos de la Seguridad Social y la regulada en el Real Decreto - ley 2/2023, aplicable específicamente al gasto en pensiones.

Mientras que la regla de gasto europea se expresa en términos de crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos, la regla de gasto en pensiones se traduce en un nivel de gasto neto de medidas de ingresos. Además, tampoco comparten los periodos de revisión, puesto que la regla de pensiones se revisa cada tres años y el Plan Fiscal y Estructural a Medio Plazo (PFEMP) tiene una vigencia de cuatro.

Más allá de las diferencias metodológicas, es fundamental que ambas reglas sean coherentes y compartan los objetivos. En este momento, el PFEMP establece una limitación general del crecimiento del gasto primario neto de medidas de ingresos -de un promedio anual del 3% entre 2025 y 2031, con un perfil decreciente en el tiempo-, mientras que la regla de gasto de pensiones, aun cumpliéndose, permite incrementos del gasto en pensiones del 4% durante todo ese período. Ello condiciona la tasa a la que pueden crecer el resto de los gastos para cumplir con los compromisos del PFEMP.

Ante esta multiplicidad de reglas, la AIReF considera necesario unificar los criterios de cálculo, ya que no existen motivos que justifiquen tales diferencias. En este proceso de adaptación de la regla de gasto nacional a la europea, también debería integrarse la regla de gasto de pensiones, alineándola con los objetivos y plazos del marco fiscal europeo y nacional.

Con esta armonización, se lograría simplificar y coordinar el actual sistema de reglas de gasto, mejorando la coherencia del sistema de reglas fiscales y garantizando su cumplimiento simultáneo.

Por ello, **la AIReF recomienda al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones que:**

En el proceso de adaptación del marco fiscal nacional al nuevo marco europeo, integre la regla de gasto de pensiones, alineándola con los objetivos y plazos del marco fiscal tanto europeo como nacional.

La presidenta de la AIREF

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'C. H. S.', enclosed within a large, loopy blue oval.

Cristina Herrero Sánchez