

LA AIReF CONSTATA EL CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE GASTO DE PENSIONES, PERO ALERTA DE QUE LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA NO HA MEJORADO

- La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) publica el primer informe sobre la regla de gasto de pensiones y la segunda Opinión de sostenibilidad a largo plazo de las Administraciones públicas, ofreciendo así un análisis independiente y completo sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas
- En el informe, la AIReF constata que las previsiones de la Comisión Europea, actualizadas con los datos observados en 2022 y 2023, sitúan el gasto en pensiones en el 14,6% entre 2022 y 2050 y estima que las medidas de ingresos ascienden al 1,4%, por lo que se cumple la regla de gasto establecida por el Gobierno, con un gasto en pensiones neto de medidas de ingresos del 13,2% en el promedio 2022-2050
- Sin embargo, alerta de que la sostenibilidad del sistema no ha mejorado y estima un crecimiento del gasto en pensiones de 3,4 puntos de PIB hasta 2050, frente a los 3 puntos porcentuales que estimaba hace dos años.
- La AIReF detecta importantes debilidades metodológicas en la definición de la regla de gasto, ya que está influenciada por el momento en el que se calcula, muestra una excesiva sensibilidad a los cambios y ofrece una visión parcial de la sostenibilidad
- Considera que no constituye un indicador de sostenibilidad y merma su capacidad de supervisión y su independencia
- Frente a esta limitación, ve necesaria una visión integral de las finanzas públicas, como la que se plasma en la segunda Opinión de sostenibilidad, en la que se tiene en cuenta el efecto del envejecimiento poblacional en todas las partidas de ingreso y de gasto, no solo en pensiones, y también otros retos fundamentales como el cambio climático o el gasto en defensa
- La Opinión muestra la vulnerabilidad fiscal de la economía española, con una deuda pública ascendente en el escenario a políticas constantes, que alcanzaría el 129% del PIB en 2050 y el 181% del PIB en 2070
- La AIReF presenta también un escenario alternativo en el que se cumplen las reglas fiscales que evidencia la necesidad de realizar un ajuste estructural más allá del comprometido por el Gobierno y analiza el efecto de elevar el gasto en defensa

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) presentó hoy el primer Informe sobre la regla de gasto de pensiones y la segunda Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones públicas (AAPP) a largo plazo, ofreciendo así un análisis independiente y completo sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas que pretende ser útil para la toma de decisiones. En el informe, la AIReF constata el cumplimiento de la regla de gasto en pensiones, pero alerta de que la sostenibilidad del sistema no ha mejorado respecto a las previsiones publicadas en el año 2023. De hecho, la AIReF estima un crecimiento medio del gasto en pensiones de 3,4 puntos de PIB hasta 2050, frente a los 3 puntos que estimaba hace dos años. En la rueda de prensa, la presidenta de la AIReF, Cristina Herrero, aseguró que la regla de gasto no puede considerarse un indicador adecuado sobre la sostenibilidad y merma la supervisión e independencia de la AIReF.

Según la normativa vigente, la AIReF debe informar cada tres años y antes del 1 de abril del ejercicio correspondiente sobre el impacto estimado de las medidas adoptadas en el sistema de pensiones a partir de 2020. 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. En el Real Decreto aprobado en febrero de 2025 se precisó que la AIReF debía tener en cuenta el gasto en pensiones actualizado con los datos observados, así como las medidas de ingreso que habría que tener en cuenta para calcular la regla de gasto, según lo establecido en la Ley de Seguridad Social.

La AIReF detecta importantes debilidades en la definición de la regla, que está muy influenciada por el momento en el que se calcula, muestra una excesiva sensibilidad a los cambios y ofrece una visión parcial sobre la sostenibilidad al referirse exclusivamente al ámbito de la Seguridad Social. A su parecer, en ningún caso puede considerarse un indicador adecuado de la sostenibilidad del sistema de pensiones ni del conjunto del sector público mantener el gasto neto en torno a una referencia cuantitativa (13,3%) acordada entre España y la UE y sin anclaje en los principios de sostenibilidad, suficiencia y equidad intra e intergeneracional que deben guiar el diseño de un sistema de pensiones. Además, la AIReF considera que esta regla merma su capacidad de supervisión y su independencia.

Por eso, señala que este informe no puede reemplazar a 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. Así, presenta también la actualización de su Opinión sobre la sostenibilidad de las AAPP a largo plazo, en la que aborda la sostenibilidad desde una perspectiva integral e independiente frente al enfoque parcial y restringido de la regla de gasto de pensiones.

En el informe sobre la regla de gasto, la AIReF, tomando los supuestos demográficos y macroeconómicos del Informe de Envejecimiento, 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 laborales.

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 la normativa de pensiones, 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. 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 de la normativa de 2023 sobre pensiones, 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, la AIReF no constata una mejora del sistema público de pensiones. Concretamente, las previsiones de 2023 de la AIReF suponían un incremento de 3 puntos de PIB del gasto en pensiones 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.

En este sentido, la AIReF advierte que esta dinámica, unida a la evolución prevista de las cotizaciones, 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.

Opinión de sostenibilidad a largo plazo

En la Opinión de sostenibilidad, la AIReF constata la vulnerabilidad de la economía española. La AIReF plantea un escenario base a políticas constantes que se asienta sobre unas previsiones demográficas que reducen la población en edad de trabajar

hasta los 36 millones de personas en 2050, a pesar de la incorporación de flujo migratorios anuales medios de 288.000 personas. Como resultado, el crecimiento medio del PIB se situaría en el 1,3% a largo plazo, incluso asumiendo un crecimiento de la productividad aparente del trabajo del 1,1%.

En este escenario, la AIReF estima un déficit que, tras estabilizarse ligeramente por debajo del 3%, empieza a incrementarse en la década de los 30 hasta alcanzar el 7% del PIB en 2050. Este deterioro se debe, por un lado, al incremento de los gastos asociados al envejecimiento y, por otro, al incremento de la carga de intereses. A partir de 2050, el saldo primario comienza a mejorar al remitir la presión del envejecimiento, pero el déficit total continúa creciendo hasta llegar al 7,7% del PIB en 2070. El peso de los recursos aumenta 2,8 puntos sobre su peso PIB hasta 2050, reduciendo su ritmo de crecimiento desde entonces. Para el gasto, se estima un crecimiento de 6,5 puntos hasta 2050 por el aumento del gasto en pensiones, sanidad e intereses. A partir de 2050, la ralentización del gasto en pensiones no consigue compensar el aumento del gasto en intereses y de cuidados, lo que produce un aumento adicional de 1,2 puntos.

En concreto, el gasto en pensiones escala al 16,1% en 2050, con crecimientos interanuales por encima del 4% entre 2030 y 2050. La AIReF realiza un análisis de suficiencia, equidad y contributividad del sistema de pensiones, así como de las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023, que han aumentado el gasto, la tasa de generosidad y la rentabilidad del sistema. Por su parte, el gasto sanitario aumenta 1,4 puntos de PIB hasta 2050 y una décima adicional hasta 2070, mientras que el gasto en cuidados de larga duración crece 0,6 puntos en el mismo periodo y 0,3 puntos adicionales hasta 2070. La AIReF también modeliza el gasto en educación, cuyo peso se reduce por la evolución de la población hasta alcanzar el 3,5% del PIB en 2050, mientras que el gasto en desempleo se mantiene en torno al 1,2% del PIB.

En este contexto, la AIReF estima una marcada senda ascendente de la deuda pública debido al envejecimiento de la población, hasta alcanzar un peso del 129% del PIB en 2050 y del 181% del PIB en 2070.

La AIReF plantea también un escenario alternativo alineado con el nuevo marco fiscal europeo, con un ajuste de 3,12 puntos del PIB distribuido en cuatro planes fiscales de cuatro años cada uno. Este ajuste permitiría reducir la deuda pública hasta el 62% del PIB en 2050 y el 52% del PIB en 2070.

Para mitigar el impacto en el corto plazo del aumento del gasto en defensa, la Comisión ha propuesto activar la cláusula de escape nacional que introdujo el nuevo marco fiscal de la UE, permitiendo acomodar este aumento del gasto sin comprometer el cumplimiento del primer PFEMP. La AIReF ha realizado un ejercicio teórico de lo que supondría la activación y concluye que por cada incremento de 0,5 puntos del PIB de gasto en defensa entre 2025-2028, sería necesario un ajuste fiscal adicional de 0,13 puntos del PIB en el período 2029-2032 para situar la deuda en una trayectoria descendente.

Según la AIReF, tanto el escenario base como el escenario alternativo ponen de manifiesto una vez más la necesidad de articular una estrategia fiscal de medio plazo realista y creíble que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas. En este

NOTA DE PRENSA
31/03/2025

sentido, la AIREF considera que la transposición del nuevo marco europeo a la normativa nacional representa una excelente oportunidad para situar la sostenibilidad en el centro del marco y asegurar una planificación presupuestaria a medio plazo efectiva, realista y creíble. A su parecer, la reforma no debe hacerse únicamente para cumplir con los mínimos exigidos, sino bajo el convencimiento de los beneficios de un marco fiscal nacional sólido. Además, este nuevo marco fiscal debe integrar adecuadamente una reformulación de la regla de gasto de pensiones, acomodando esta regla a los objetivos y tiempos del marco fiscal europeo y nacional.