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.