



Autoridad Independiente  
de Responsabilidad Fiscal

# Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo

## Comparecencia

Cristina Herrero  
Presidenta AIReF  
18 de noviembre de 2025

# Segunda comparecencia en mi mandato para dar seguimiento a los acuerdos del Pacto de Toledo

El sistema público de pensiones es objeto de seguimiento continuo para dar cumplimiento a nuestro mandato: sostenibilidad de las finanzas públicas

Es un momento oportuno

Han pasado 5 años: se han aprobado reformas importantes (2021-2023) y se han producido “sorpresas”: fortaleza de la inmigración y crecimiento económico

Hemos llevado a cabo dos actualizaciones de nuestras proyecciones de largo plazo: marzo 2023 y marzo 2025

Se ha introducido un concepto de sostenibilidad del sistema de público de pensiones que no se encuentra en el Pacto de Toledo y exige informe a la AIReF

Hemos comenzado a analizar la contributividad y suficiencia del sistema

Y hemos recibido encargos de evaluación en los pilares 2 y 3

**Recomendación 20: La ley de la AIReF debe especificar el deber de colaboración y asistencia a la Comisión del Pacto de Toledo (pendiente)**

# Índice

---

**1** **Sostenibilidad: Informe de la regla de gasto en pensiones**

**2** **Sostenibilidad: Opinión sobre sostenibilidad de las AAPP**

**3** **Aproximación a la contributividad y suficiencia del sistema público de pensiones**

**4** **Evaluaciones de AIReF**

1

# **Sostenibilidad: Informe de la regla de gasto en pensiones**

---

# Con el Real Decreto- ley 2/2023 se introduce una definición de la sostenibilidad del sistema público de pensiones y la obligación de informe por AIReF

Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo  
Informe de Evaluación de AIReF (trianual)

## Límites al gasto e ingresos promedio 2022-2050

- **Limita el gasto en pensiones al 15% del PIB**, si las **medidas de ingresos adoptadas** a partir de 2020 para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones tienen un impacto de, al menos, un **1,7% del PIB**
- Si impacto en ingresos > 1,7: admite mayor gasto por el exceso
- Si impacto en ingresos < 1,7: gasto se minora por el defecto

**Regla de  
gasto neto  
promedio del  
13,3% del  
PIB**

## Mandato a la AIReF y metodología a seguir

- **Calcular el impacto** de las **medidas para fortalecer los ingresos del sistema público de pensiones** utilizando supuestos del último Informe de Envejecimiento
- Calcular la regla o computar que el **gasto neto** (tomando la serie del último Informe de Envejecimiento) no supera el 13,3% del PIB

## Mecanismo de corrección en caso de desviaciones de los umbrales

- **Gobierno plantea medidas** (gasto en pensiones y/o ingresos). La AIReF estima el impacto de las medidas
- Envío de una **propuesta** a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo y presentación de un **proyecto de ley** con la propuesta definitiva
- **Incremento automático de cotizaciones** si no se alcanzase un acuerdo parlamentario

Real Decreto 100/2025, de 18 de febrero.  
Artículo 12. Establece precisiones normativas  
por seguridad jurídica y trascendencia económica

## Precisa ingresos del sistema público de pensiones:

- **LGSS**: cotizaciones, transferencias del Estado y asignación de los presupuestos a Clases Pasivas

## Precisa tipo de medidas a evaluar:

- Con impacto directo en ingresos del sistema de pensiones (bases y tipos de cotización, MEI, cuota solidaridad)
- Que afectan al número personas obligadas a cotizar y reformas mercado de trabajo y otras normas laborales o de empleo que incidan estructuralmente (directa/indirectamente) en ingresos

**Aclara el gasto de referencia:** último Informe, actualizado con los datos observados oficiales de PIB y gasto en pensiones. MISSM debe suministrar ambas series hasta 2050 usando las **tasas** del último Informe de Envejecimiento

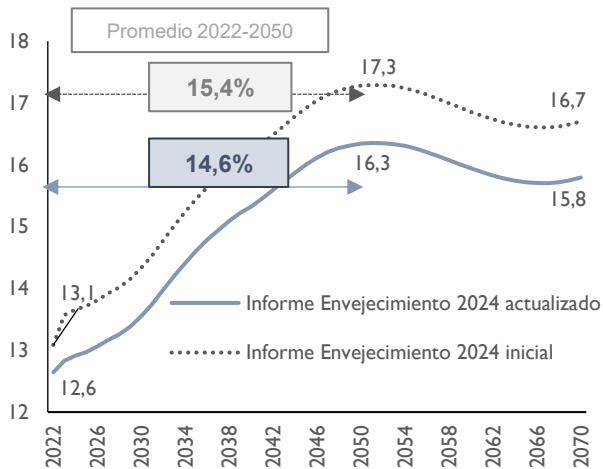
**Alcance gasto:**  
Seg. Soc. y Clases Pasivas

**Publicación:**  
antes 1 de abril 2025

# AIReF atendió el mandato legal en su informe de marzo de 2025

## Resultados: no se supera el límite establecido

### GASTO EN PENSIONES (%PIB)



MISSM suministró la serie de gasto actualizando los datos observados de PIB y el gasto en pensiones en 2022 y 2023

- Aunque el gasto en pensiones de 2023 se revisa al alza, la mayor revisión del PIB implica una reducción de gasto/PIB en 7 décimas
- La aplicación de las tasas de crecimiento del informe de envejecimiento hace que el gasto/PIB promedio 2022-2050 se amplíe a 8 décimas

**Gasto en pensiones promedio 2022-2050 (% PIB):**  
14,6% < al umbral del 15%

### ESTIMACIÓN DEL IMPACTO MEDIDAS DE INGRESO (%PIB)

Con supuestos del Informe de Envejecimiento Documentos técnicos metodológicos	Impacto hasta la fecha	Impacto promedio 2022-2050
<b>Variación ingresos</b>	<b>0,8</b>	<b>1,4</b>
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	-	-

La mayor parte del aumento observado desde 2020 en transferencias a FSS (1,3% de PIB) no suponen un fortalecimiento.

AIReF considera sólo un 0,3 que son las que financian:

- Reducciones de cotizaciones: 0,2 permanente ya desde 2021
- Aumentos de gasto no contributivo: 0,1 medidas inicio 2023

**Estimación compleja**

- Combinación herramientas
- Seminarios previos

**Impacto medidas ingreso promedio 2022-2050 (% PIB):**  
1,4% < al umbral del 1,7%

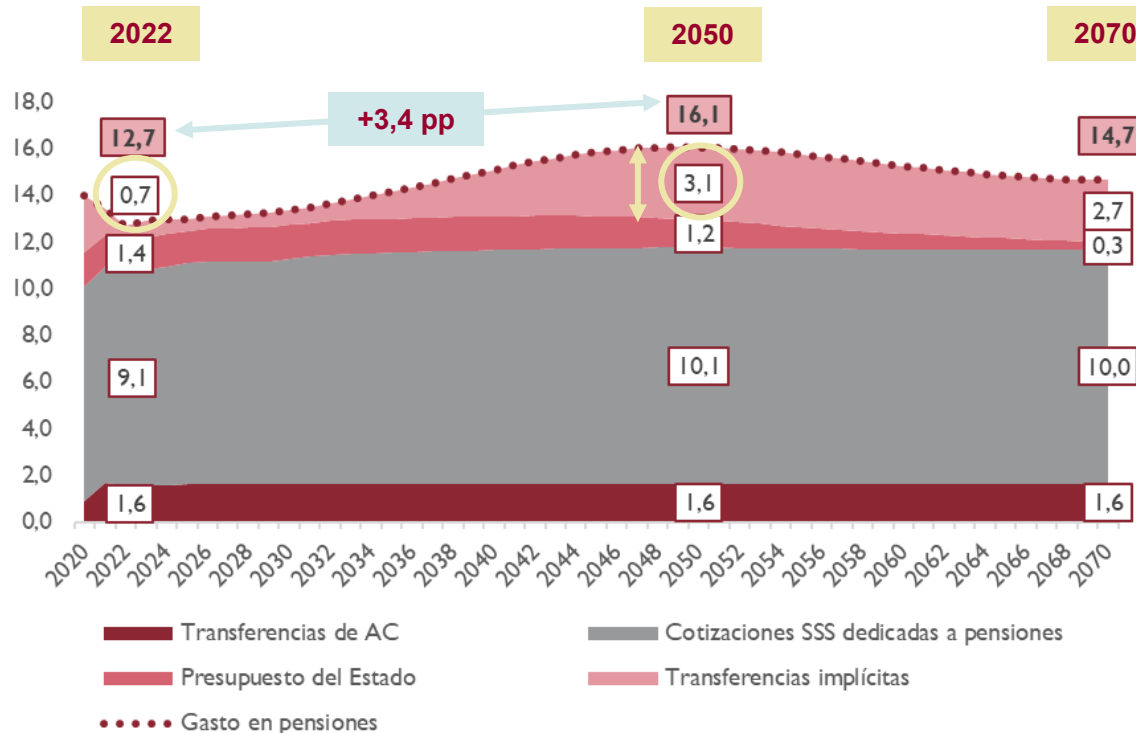
**Gasto neto en pensiones promedio 2022-2050 (% PIB)**  
13,2% < al umbral del 13,3%

**LIMITACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE AIReF**

# (1) El umbral de gasto neto no es un indicador adecuado de la sostenibilidad del sistema de pensiones

Ejercicio teórico sobre las fuentes de financiación del gasto consideradas en la regla y tomando como referencia las últimas proyecciones de la AIReF

FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES



Pese al cumplimiento de la regla, todas las proyecciones del gasto en pensiones (Informe de Envejecimiento y Opiniones AIReF 2023 y 2025) evidencian **las pensiones al alza: 3,4 puntos de PIB 2022-2050**

Con la actual normativa:

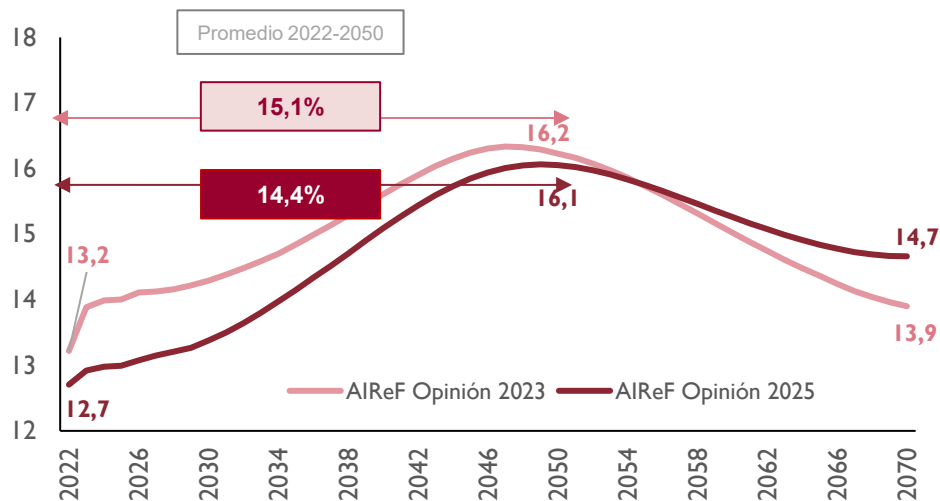
- ✓ Transferencias ya establecidas se mantendrían estables
- ✓ Asignación a clases pasivas se reduce en 2 décimas
- ✓ Cotizaciones aumentan 1 punto de PIB

**Necesario aumentar las transferencias implícitas en 2,4 puntos de PIB**

**Recurso al Estado como garante del sistema**

## (2) La visión de la AIReF sobre el sistema de pensiones no mejora respecto a la opinión de 2023, año en el que sí era necesario adoptar medidas

### GASTO EN PENSIONES AIReF (%PIB)



#### Mayor pendiente:

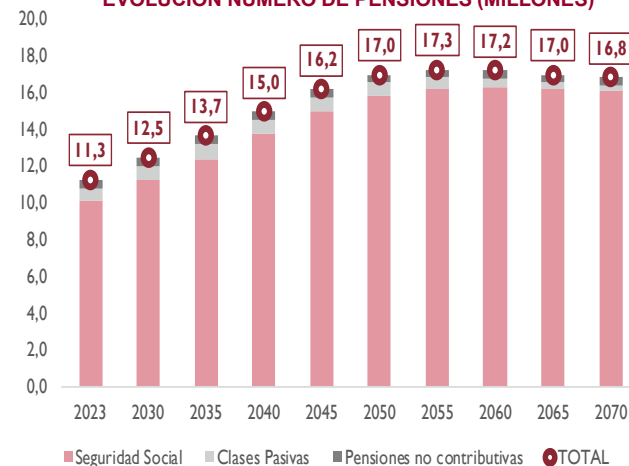
Crecimiento mayor del gasto en pensiones/PIB 2022-2050:  
3 p.p de incremento en Opinión23 frente a 3,4 p.p en Opinión25

Aún cumpliendo la regla, el crecimiento es superior al 4% hasta 2050.

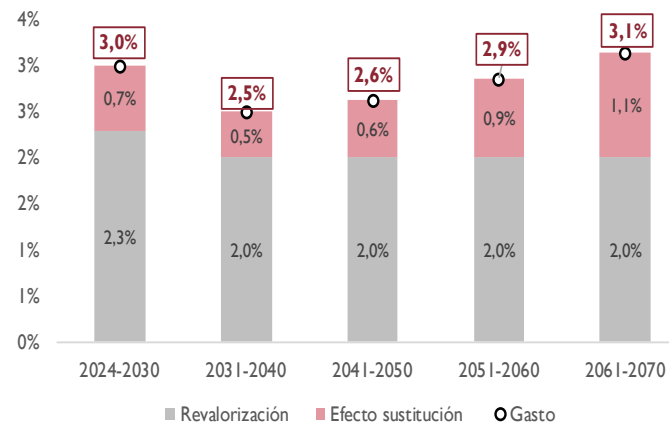
¿Encaje con los compromisos europeos del Plan Fiscal de medio plazo?  
Crecimiento promedio del gasto de los FFSS: 3% (2025-2031)

### Determinantes del gasto en pensiones

#### EVOLUCIÓN NÚMERO DE PENSIONES (MILLONES)



#### EVOLUCIÓN DE LA PENSIÓN MEDIA. SEGURIDAD SOCIAL



# (3) Su cómputo presenta debilidades metodológicas y problemas de inconsistencia temporal

## 1 Influencia del momento en el que se evalúa

- **El cumplimiento o no** de la cláusula de cierre depende de manera crucial del momento del ciclo económico en el que se evalúa: alejado del concepto estable y estructural de sostenibilidad
- **La incorporación de revisiones del PIB ha supuesto un cambio de diagnóstico sobre el cumplimiento de la regla, pero no sobre la evolución del sistema de pensiones**  
(8 décimas de revisión suponen pasar a cumplimiento respecto a 2023)

## 3 Cuestiones metodológicas

- La regla de gasto de pensiones **restringe los supuestos y resultados de previsiones de gasto** en pensiones a los del Informe de Envejecimiento
- Supuestos **acordados por Estados miembros y Comisión** mediante metodologías e hipótesis comunes sin tener en cuenta especificidades nacionales

## 2 Sensibilidad de resultados a cambios en escenarios

- Especial sensibilidad a cambios en el **crecimiento potencial y flujos migratorios**. Supuestos sujetos a elevada incertidumbre en largo plazo
- **Ejemplo:** gasto promedio en pensiones pasaría del 14,6% del PIB al 14,8% del PIB y habría que activar cláusula de escape si el crecimiento promedio de PIB 2022/50 fuera 2 décimas inferior

Además, merma la capacidad de supervisión independiente de la AIReF

- Limitación del análisis a medidas de **ingresos**
- Y con los **supuestos y metodologías ajenos a la AIReF** y común a todos los países

Situación agravada con la reforma del RD 100/2025 que solicita un Informe adicional antes de junio 2026 para:

- Tener en cuenta los **grandes shocks** en los datos definitivos macroeconómicos de 2024 y 2025 y disponer de suficientes datos para evaluar las reformas económicas
- Eliminar la referencia a que los ingresos señalados son recursos del sistema de pensiones

# En marzo acompañamos el informe obligatorio sobre la regla de gasto con la Opinión sobre la Sostenibilidad de las AAPP a Largo Plazo

La actualización de la primera Opinión sobre la Sostenibilidad de marzo de 2023 estaba prevista

## Opinión 2025

### MANDATO DE LA AIReF

Sostenibilidad de  
las finanzas  
públicas

- Requiere una visión integral y no fragmentada de las finanzas públicas
- Gasto en pensiones no es la única fuente de presión sobre el gasto
- Necesario una visión de la dinámica de ingresos y gastos

- Conjunto de AAPP
- Dinámica de ingresos y gastos
- Actualiza proyecciones demográficas, económicas y presupuestarias a 2050 y 2070

E incorpora un  
análisis de la  
suficiencia y  
contributividad

- En 2023 propusimos un seguimiento de las reformas ampliando el análisis de impacto a la suficiencia, contributividad, equidad

- Análisis via microsimulaciones
- Dos indicadores: Tasa de Reemplazo y TIR
- Estimación individual y análisis equidad intra e intergeneracional
- Especial atención al impacto de reformas 2021-2023

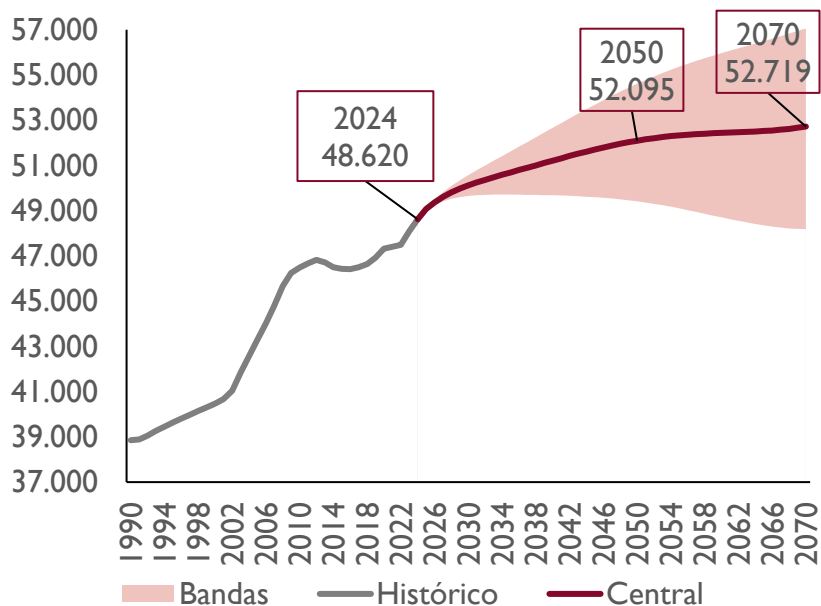
# 2

## **Sostenibilidad: Opinión sobre sostenibilidad de las AAPP**

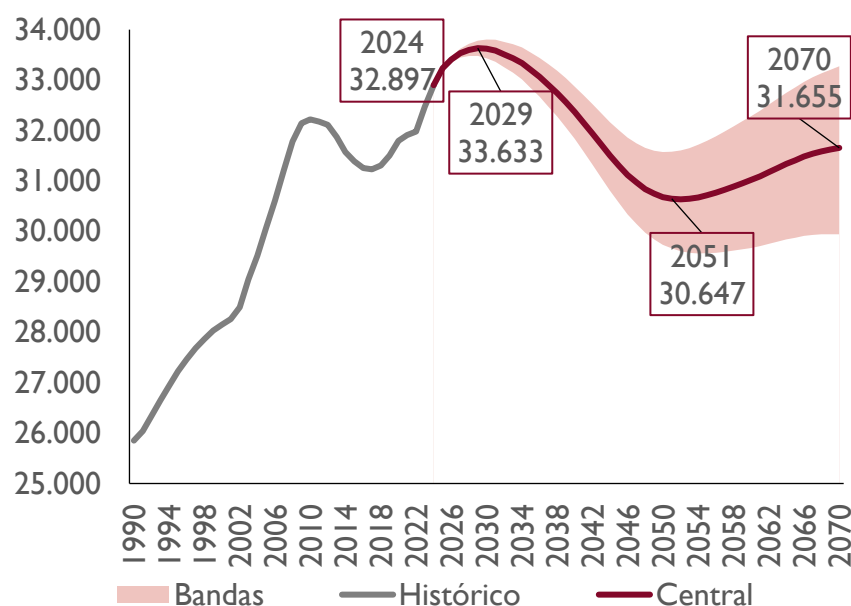
---

# Proyecciones de población: se estima que la población en edad de trabajar comenzará a descender a partir de 2029

PROYECCIONES DE POBLACIÓN  
(MILES DE PERSONAS)



PROYECCIONES DE POBLACIÓN ENTRE 16 Y 66 AÑOS  
(MILES DE PERSONAS)

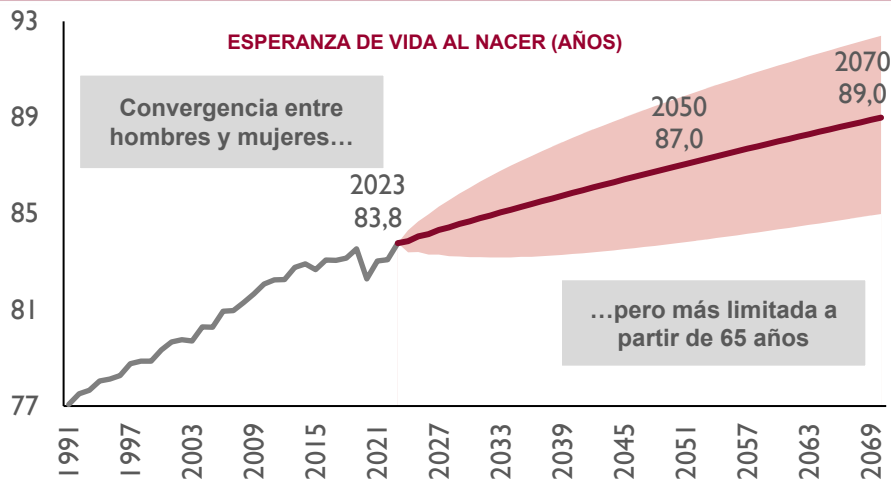


Fuentes: INE, EUROSTAT y AIReF

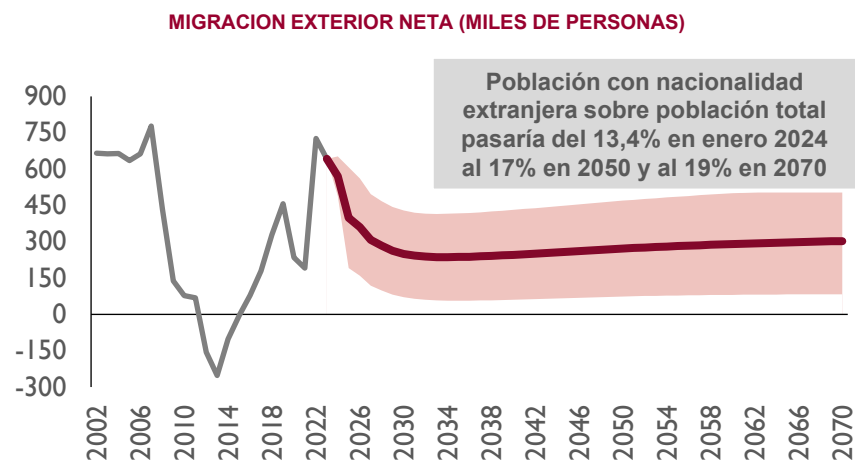
La AIReF estima que la **población total** de España aumentará hasta **52,1 millones en 2050**, debido al paulatino **incremento de la longevidad** y, fundamentalmente, de **las migraciones exteriores netas**

A pesar de ello, **la inmigración no será suficiente para evitar el descenso de la población en edad de trabajar a partir de 2029**

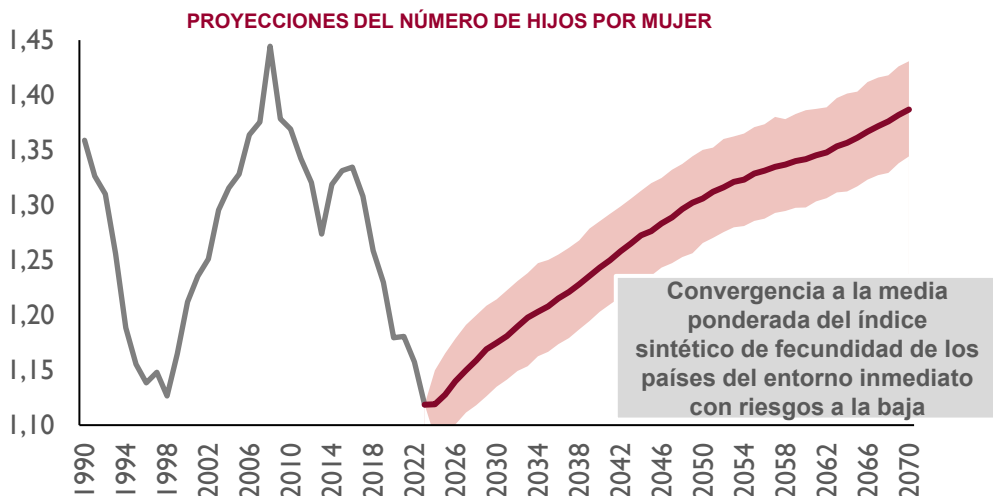
# Factores que explican las proyecciones de población



Se estima que la **esperanza de vida** de las mujeres alcanzará los 89,3 años en 2050 frente a los 84,7 años de los hombres



**Flujos de inmigración neta exterior** elevados en los próximos dos años, pero por debajo de los observados en 2022-2024 (400 m y 360 m en 2025 y 2026 vs 570 m observados en 2024). Datos 2025 por encima de lo esperado



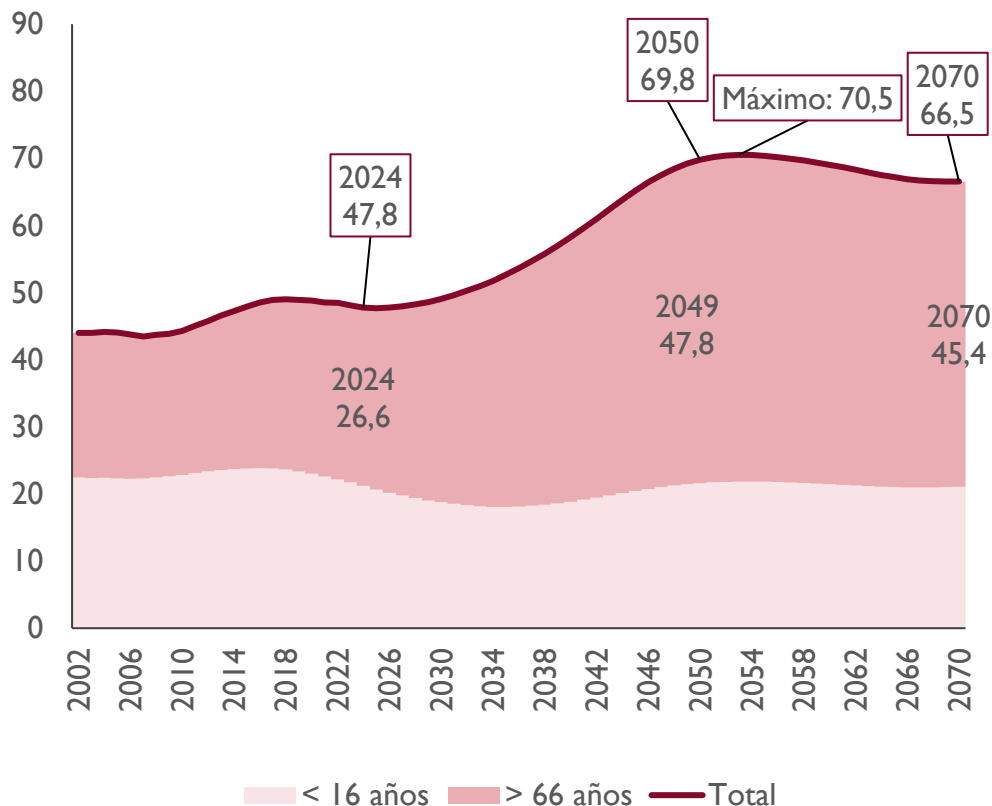
- Los datos más recientes sobre la **fecundidad** reflejan una tendencia a la baja a nivel global. ONU: 1,8 hijos/mujer 2050
- En **España** persiste el descenso de la natalidad y se sitúa entre los países con menor fecundidad 1,1 hijos/mujer..
- Las **madres extranjeras** asimilan con rapidez los patrones de maternidad de las madres españolas (en 2002 las tasas de fecundidad eran 1,8 vs 1,2 y en la actualidad son 1,3 vs 1,1)
- España es uno de los países en los que se observa una mayor distancia entre número de hijos deseados y número de hijos que se tienen. Algunos factores: falta de recursos económicos, problemas de conciliación, motivos laborales, elevado precio de la vivienda.

Fuentes: INE, EUROSTAT y AIReF

# La tasa de dependencia muestra una tendencia creciente hasta finales de la década de 2050, debido al progresivo envejecimiento de la población

## DESCOMPOSICIÓN DE LA TASA DE DEPENDENCIA

(% DE LA POBLACIÓN DE 16 A 66 AÑOS)



Fuentes: INE y AIReF

La tasa de dependencia crece hasta la década de 2050, casi duplicando el valor actual.

En 2050 habrá menos de 1,4 trabajadores por cada persona inactiva (hoy la relación es aproximadamente 2:1)

¿Podría la inmigración compensar el aumento de la tasa de dependencia?

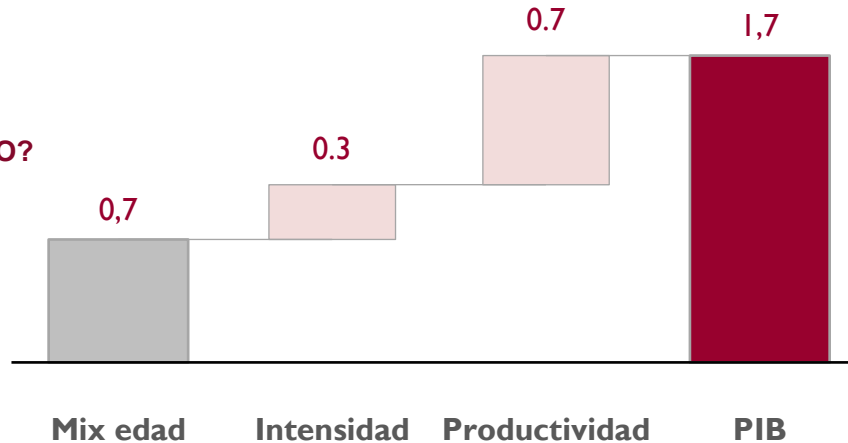
Es improbable, ya que se requeriría un flujo de migraciones netas bastante más elevado de lo esperado

La ley de Extranjería, junto con las políticas de la administración americana, podrían impulsar al alza la inmigración respecto a lo esperado

# La AIReF proyecta que el crecimiento real de la economía española tenderá al 1,3% en el largo plazo

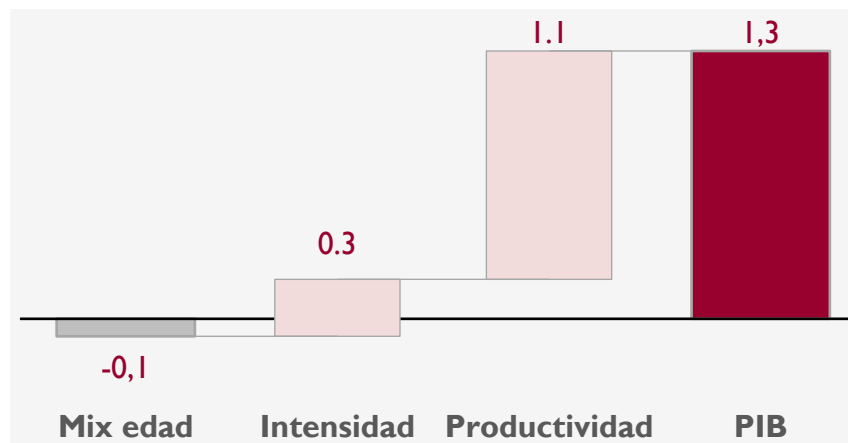
## ¿QUÉ EXPLICA EL CRECIMIENTO?

CRECIMIENTO DEL PIB POTENCIAL 2000-2024 (%)



En un contexto demográfico adverso, el gran reto es alcanzar un crecimiento de la productividad que permita alcanzar las tasas de crecimiento proyectadas por la AIReF

PROYECCIÓN CRECIMIENTO DEL PIB POTENCIAL 2025-2050 (%)



Alcanzar un crecimiento promedio del 1,3% en los próximos años como el esperado por la AIReF requiere un crecimiento de la productividad del 1,1%

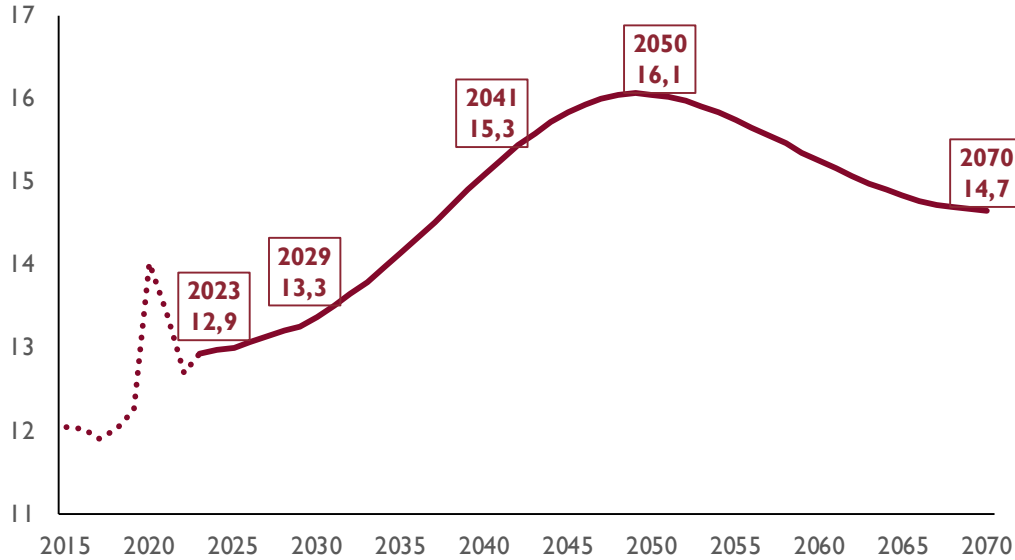
**Población en edad de trabajar**

**Intensidad**  
Cuánto trabaja cada persona

**Productividad**  
Cómo de productiva es cada hora trabajada

# La AIReF estima que el gasto en pensiones aumentará desde el 12,9% del PIB en 2023 hasta el 16,1% del PIB en 2050

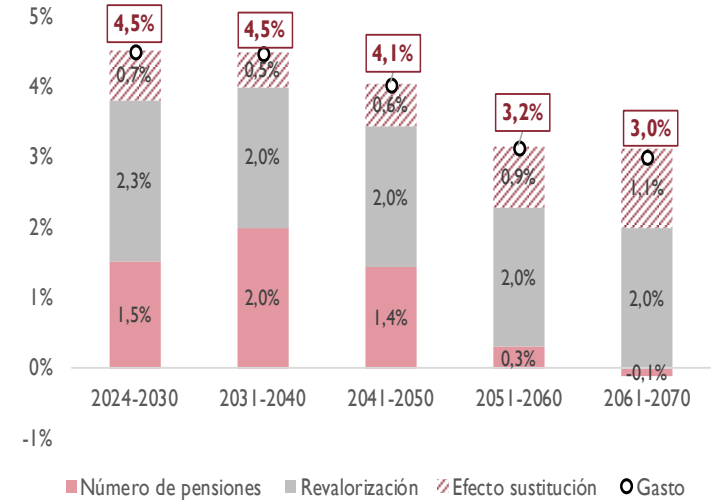
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PENSIONES (%PIB)



Fuentes: IGAE, Seguridad Social y AIReF

- El **gasto en pensiones** crece por encima del 4% hasta 2050, debido principalmente a la evolución del número de pensiones, que crecerá desde 11,3 millones en 2023, hasta alcanzar el máximo de 17,3 millones en 2055

FACTORES DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO DEL GASTO EN PENSIONES



- El **crecimiento de la pensión media** se ve afectada por la revalorización introducida por la reforma de 2021

# Las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023 por la vía del gasto : sostenibilidad

IMPACTO SOBRE EL GASTO (% PIB) DE LAS REFORMAS APROBADAS EN 2021-2023

	Gasto		
	2023	2050	2070
<b>Variación acumulada</b>	<b>0,5</b>	<b>2,7</b>	<b>2,2</b>
Revalorización pensiones con el IPC (Eliminación IRP)	0,6	2,7	2,3
Eliminación factor de sostenibilidad	0,0	1,0	1,6
Jubilación anticipada			
Incentivos a jubilación demorada	-0,1	-0,8	-1,3
Computo años cálculo pensión de entrada			-0,1
Evolución pensión máxima diferente a Bases Máximas de Cotización		-0,4	-0,4
Evolución de pensión mínima y no contributiva (umbral de pobreza)		0,1	0,1

Fuente: Seguridad Social y AIReF

- Las **reformas** aprobadas en 2021-2023 ya han producido un aumento del gasto de 0,5 puntos, que aumentará hasta 2,7 puntos en 2050, con un incremento de más del 20% de la pensión media en esa misma fecha.
- El mayor impacto se debe a la **revalorización de las pensiones con el IPC** (en vez del IRP) y la eliminación del factor de sostenibilidad, que no es compensado por el resto de medidas.
- Se estima que el porcentaje de personas que **demoran la jubilación** podría alcanzar el 30%, lo que reduce el gasto en 8 décimas de PIB en 2050 por el aumento de las tasas de participación de los mayores. El porcentaje de gente que ha optado por demorar la jubilación ha aumentado desde 2021 de alrededor del 5% al 11,2% en el dato acumulado hasta septiembre de 2025.

# Las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023 por la vía del ingreso : sostenibilidad

## IMPACTO SOBRE LOS INGRESOS (% PIB) DE LAS REFORMAS APROBADAS EN 2021-2023

	Impacto hasta la fecha	Impacto promedio 2022-2050
<b>Variación ingresos</b>	<b>0,8</b>	<b>1,4</b>
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	-	-

## REFORMA TRABAJADORES AUTÓNOMOS

- Primer periodo transitorio, **2023–2025: impacto neutro. Pendiente de concreción la implementación del periodo 2026 y 2031**, la ley solo señala que se cotizará por los rendimientos reales, sujetos a una base mínima y máxima.
- Tradicionalmente las bases mínimas del Régimen General y del RETA han sido similares, pero **con el incremento del SMI en 2019 ambas bases se desacoplaron**: el Régimen General se incrementó con el SMI mientras que se mantuvieron en el RETA. Esta brecha se ha incrementado en el primer periodo transitorio de la reforma del RETA, que ha introducido una reducción adicional de la base mínima de cotización.

## SMI

- **El impacto de la subida del SMI viene determinado cada vez más por el porcentaje de individuos afectados.** De acuerdo con la MCVL, el porcentaje de individuos que perciben el salario mínimo ha pasado del 3,5% en 2018 al 7,4% en 2023.
- El SMI se sitúa **cada vez más próximo al salario más frecuente** de la economía.
- El impacto de la subida del SMI de 2023 habría **reducido la creación de empleo entre 0,34 y 0,53 pp.**
- Los **incrementos del SMI tienen un ligero efecto expansivo** que discurre principalmente a través de los canales de demanda.

## MEDIDAS LABORALES

- El análisis con datos microeconómicos de la Muestra Continua de Vidas Laborales apunta a un **incremento en la tasa de entrada al empleo**
- Los datos micro de la EPA apuntan también a un **descenso de la tasa de salida del empleo al desempleo**
- Pero algunas de estas tendencias son comunes a otros países europeos y la estimación de modelos una vez se controla por otros factores como el ciclo, la caída de costes laborales reales de 2022 o la inmigración no es concluyente sobre el impacto de las reformas.
- En conjunto, las medidas de mercado laboral tienen un **impacto positivo, aunque moderado**, tanto en el PIB como en el empleo, pero nulo en la ratio de ingresos por cotizaciones sociales sobre PIB.
- Falta **impacto sobre productividad que requiere más tiempo**

# 3

## **Aproximación a la contributividad y suficiencia del sistema público de pensiones**

---

# La AIReF realiza un primer análisis de suficiencia, equidad y contributividad del sistema de pensiones

Dos perspectivas:

- ✓ **Intrageneracional:** diferencias entre personas de una misma cohorte, entendida como individuos que se jubilan en un mismo año.
- ✓ **Intergeneracional:** se analizan cómo afectan los cambios legislativos y de la esperanza de vida.

## TASA DE REEMPLAZO

La TR promedio es del 71,7%, relativamente favorable en comparativa internacional, siendo mayor para:

- Mujeres con carreras cortas que perciben la pensión mínima
- Personas con carreras largas de cotización

Aumento de la TR por impacto de la reforma 2021-2023

## TIR

La TIR promedio del sistema es de 5,7% en 2023: por cada 1 euro de cotización se percibe 1,6 euros de jubilación siendo mayor para:

- Mujeres por la mayor esperanza de vida 6,2% mujeres vs 5,4% hombres.
- Personas que perciben la pensión mínima con carreras cortas de cotización por complementos a mínimos

Aumento de la TIR por incremento de la esperanza de vida de 4 décimas en 2070

Aumento de la TIR por impacto de la reforma 2021-2023

## Suficiencia, equidad y contributividad

### Suficiencia

$$\text{Tasa de generosidad}_t = \frac{\text{Pens}_{\text{media}}}{\text{Salario}_{\text{medio}}}$$

$$\text{Tasa de reemplazo}_t = \frac{\text{Pens}_t}{\text{Salario}_{t-1}}$$

### Equidad y contributividad

$$\sum_{t=0}^T \frac{\text{Cotiz}_t}{(1 + TIR)^t} = \sum_{t=T+1}^F \frac{\text{Pens}_t}{(1 + TIR)^t}$$

# La AIReF ha analizado el impacto de la reforma 2021-2023 de cada una de las medidas por separado y en términos agregados

IMPACTO SOBRE EL GASTO, LA TASA DE GENEROSIDAD, LA TASA DE REEMPLAZO Y LA TIR DE LA REFORMA DE 2021-2023

	Gasto			Tasa de generosidad			Tasa de reemplazo			TIR		
	2023	2050	2070	2023	2050	2070	2023	2050	2070	2023	2050	2070
Revalorización pensiones con el IPC (Eliminación IRP)	0,6	2,7	2,3	3,3%	9,5%	8,2%				0,51%	0,45%	0,45%
Eliminación factor de sostenibilidad		1,0	1,6	0,0%	3,4%	5,9%		8,1%	12,4%		0,39%	0,61%
Incentivos a jubilación demorada (aumento demoras)	-0,1	-0,8	-1,3	0,2%	1,0%	1,0%		2,0%	2,0%			
Computo años cálculo pensión de entrada			-0,1			-0,5%						
Evolución pensión máxima diferente a Bases Máximas de Cotización		-0,4	-0,4		-1,3%	-1,5%		-1,8%	-1,4%		-0,09%	-0,11%
Evolución de pensión mínima y no contributivas (umbral de pobreza)		0,1	0,1		0,5%	0,5%		1,2%	1,2%		0,06%	0,06%

## IMPACTO DE LA REFORMA EN 2050

- Incremento del gasto: 2,7 puntos de PIB
- Incremento de los ingresos: 1,4 puntos de PIB
- Incremento de la TIR: 5 décimas
- Incremento de la tasa de generosidad: 13 puntos
- Incremento de la tasa de reemplazo: 7,5 puntos

# 4

## Evaluaciones de AIReF

---

# Incentivos al empleo

La finalidad de este estudio era evaluar si los incentivos del periodo comprendido entre 2012 y 2018 mejoraron la empleabilidad de los colectivos a los que se dirigían

No pueden sustituir a las reformas estructurales

Si bien diseñados pueden ser eficaces en recesiones

Se pueden usar como herramienta para estimular el mercado de trabajo en períodos recesivos. Ej; plan temporal para contratación indefinida de jóvenes

Deben focalizarse en colectivos de baja empleabilidad

Basado en un marco estable apoyado en un sistema de indicadores para la identificación de los colectivos

Reducir el número y homogeneizar requisitos para las empresas

Requisitos claros para las empresas pueden estimular su uso. La focalización permitiría hacerlos más atractivos en cuantía

Es necesaria mayor coordinación entre administraciones

Permitiría concentrar esfuerzos en los colectivos más necesidades de cada territorio y simplificar la diversidad de incentivos

Vincularse a programas de formación

Esencial para mejorar la empleabilidad del colectivo. Una mayor colaboración con sector empresarial permitiría elevar la calidad de dicha formación. Combinarlos con otras medidas de activación podría mejorar su eficacia

Hacer un seguimiento y evaluación continua

Crear una base de datos de evaluaciones: indicadores de seguimiento y datos necesarios para la evaluación. Facilitar y promover evaluación entre comunidad científica

Tipo de incentivo

1. Menores de 30 años
2. Mayores de 45 años
3. Mujeres con infrarrepresentación en determinados sectores
4. Transformación de contratos temporales en indefinidos
5. Tarifa plana de trabajadores autónomos
6. Bonificaciones y reducciones al trabajo autónomo de carácter específico
7. Personas con discapacidad

Según el seguimiento del Ministerio de Hacienda, todas las propuestas han sido implementadas

AIReF ha desarrollado un Observatorio de Hallazgos y propuestas de evaluación de políticas públicas y ha considerado las de fomento del empleo:

<https://www.airef.es/es/buscad-or-hallazgos/>

# Sistemas complementarios

## Tercer Pilar

La AIReF analizó en 2020 los planes de pensiones en el marco de su Estudio de Beneficios Fiscales, del Spending Review 2018-2021

- ✓ El **beneficio fiscal** consiste en una reducción de hasta 8.000 € en la base imponible general por las aportaciones
- ✓ Las **prestaciones** procedentes de sistemas privados de previsión social tributan como rendimientos del trabajo
- ✓ **Coste** 1,643M€ (450 teniendo en cuenta diferimiento fiscal)
- ✓ **No consigue su objetivo de incentivar** el ahorro a largo plazo como complemento del sistema público de pensiones.
- ✓ **Puede resultar negativo para un conjunto amplio de ahorradores** una vez que se tienen en cuenta la fiscalidad de las prestaciones, las comisiones y la tasa de preferencia intertemporal



**Propuesta de reformulación completa del beneficio fiscal**

## Segundo Pilar

La Ley 12/2022 encarga a la AIReF evaluar la eficacia de los incentivos a los Planes de Pensiones de Empleo

- ✓ **Plan de Acción** pendiente de aprobación
- ✓ **Evidencia hasta la fecha:** arranque lento tanto de los simplificados como de promoción pública
- ✓ Plan de empleo de la construcción e interés de colectivos de profesionales autónomos pueden **indicar capacidad para ampliar el ahorro previsional hacia niveles de renta inferiores** como perseguía esta reforma.
- ✓ **Es clave determinar el origen del ahorro** canalizado si se trata de nuevo ahorro o de trasvase entre pilares
- ✓ **La reconfiguración incentivos entre pilares 2 y 3** es fundamental, pero requiere datos granulares de difícil acceso

**Próximamente la Comisión Europea publicará unas Recomendaciones para impulsar estos planes**



**Previsión de entrega: finales primer semestre 2026**



José Abascal, 2-4, 2.ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

[info@airef.es](mailto:info@airef.es)

[www.airef.es](http://www.airef.es)



[Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal \(AIReF\)](#)



[@AIReF\\_es](#)

# Incentivos al empleo: Observatorio de hallazgos y propuestas

## HALLAZGOS Y PROPUESTAS

<b>+ Efecto positivo pero limitado de los incentivos a la contratación indefinida del contrato de apoyo a emprendedores</b>		
PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ No hay propuestas asociadas		
<b>+ Eficacia limitada de los contratos de formación y de los incentivos a su conversión en indefinidos</b>		
PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ Establecer otro tipo de incentivos que lleguen a los colectivos más vulnerables	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
+ Mejorar el diseño de los contratos formativos	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
<b>+ Carencias de información sobre los incentivos y la inserción laboral de las personas con discapacidad, especialmente en el empleo protegido</b>		
PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ Promover el acceso a los microdatos	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
+ Completar la información agregada sobre personas con discapacidad	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
+ Mejorar la disponibilidad de información sobre la inserción laboral de las personas con discapacidad	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
<b>+ Ausencia de evaluación sistemática</b>		
PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ Facilitar y promover el acceso a las bases de datos de indicadores de seguimiento	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
+ Construir un sistema de indicadores de seguimiento sobre incentivos y sus beneficiarios	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
+ Realizar un seguimiento y evaluación continuos	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
<b>+ Menor gasto en orientación y formación que países del entorno</b>		
PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ Implementar herramientas de perfilado y diseño de itinerarios	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
+ Establecer mecanismos de colaboración con el sector privado y sectores con demanda	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>

# Incentivos al empleo: Observatorio de hallazgos y propuestas

<b>+ La dispersión normativa y la generalización de los incentivos limitan su eficacia, además de los problemas estructurales del mercado laboral</b>		
PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ Seleccionar los colectivos basándose en un conjunto sistemático de indicadores	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
+ Coordinación entre administraciones públicas	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
+ Simplificación, requisitos y cuantías	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
+ Reformas estructurales	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
+ Crear un marco regulatorio estable que permita adaptar los incentivos a las necesidades de cada momento	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
<b>+ La tarifa plana fomentó las altas de jóvenes como trabajadores autónomos y contribuyó a mejorar la supervivencia en el empleo</b>		
PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ Cotizaciones de autónomos en función de sus ingresos reales	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
<b>+ Baja calidad del trabajo autónomo</b>		
PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ Incidir en medidas que mejoren el asesoramiento, formación, etc., en coordinación con las administraciones públicas	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
<b>+ Importancia de los incentivos en el mantenimiento del empleo de las personas con discapacidad</b>		
PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ Rediseñar los incentivos dirigidos a personas con discapacidad	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
<b>+ España es el único de los países analizados que no permite el uso del contrato de formación en mayores de 30 años</b>		
PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ Eliminar el límite de edad de los contratos de formación	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>
<b>+ La supresión no anticipada de incentivos en agosto de 2012 (medida procíclica) contribuyó a la destrucción de empleo</b>		
PROPUESTAS	ORGANISMO	ESTADO SEGÚN ORGANISMO
+ Vinculación con el ciclo económico	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	<a href="#">Implementada</a>