

El gasto en pensiones en España en comparativa europea

Artículo 09
18/01/2023

<https://doi.org/10.53479/27330>

Motivación

Existe una elevada disparidad en la ratio de gasto en pensiones y PIB en los países europeos. Este artículo estudia el tamaño del sistema de pensiones español en relación con el resto de los sistemas de la UE y analiza los determinantes que explican las diferencias observadas.

Ideas principales

- En 2019, el gasto en pensiones en España, en relación con el tamaño de su economía, fue superior al de la media simple de la UE y alcanzó un valor similar al de la media ponderada por el PIB.
- En 2019, España presentó, respecto a la UE, un menor envejecimiento poblacional y una menor cobertura del sistema de pensiones. Por el contrario, exhibió una tasa de empleo más baja y una mayor cuantía de las prestaciones en relación con el salario medio.
- Las proyecciones demográficas indican que el gasto en pensiones aumentará notablemente en España. Algo más del 40 % de dicho aumento podría ser compensado si la tasa de empleo se elevara hasta alcanzar el nivel que dicha tasa registra en Alemania.

Palabras clave

Gasto en pensiones, protección social, factor demográfico, tasa de cobertura, tasa de empleo, tasa de beneficio.

Códigos JEL

H55, J11.

Artículo elaborado por:

Miguel Ángel Martín
Dpto. de Análisis Estructural y Estudios
Microeconómicos. Banco de España

Roberto Ramos
Dpto. de Análisis Estructural y Estudios
Microeconómicos. Banco de España

Introducción

Los sistemas de pensiones de la Unión Europea (UE) constituyen uno de los elementos esenciales que configuran los distintos sistemas de protección social que amparan a su sociedad. Existe, sin embargo, una gran heterogeneidad en los recursos destinados por cada país a proveer de pensiones a sus ciudadanos. Estas diferencias obedecen a diversos condicionantes económicos y demográficos, así como a las preferencias sociales, que se manifiestan en el diseño, la generosidad y el grado de cobertura de los distintos sistemas de pensiones.

El propósito de este artículo es estudiar el tamaño del sistema de pensiones español en relación con el del resto de los sistemas de la UE. Para ello, el análisis descansa en dos pilares fundamentales. En primer lugar, una base de datos que recoge el nivel de prestaciones pagadas en forma de pensiones y que resulta comparable a nivel europeo. En segundo lugar, un marco conceptual sencillo que permite descomponer el gasto en pensiones en diversos factores económicos, demográficos e institucionales que determinan la dimensión de dicho gasto¹. Es importante resaltar que, dada la fuente de datos utilizada (véase la sección segunda), el gasto en pensiones que se recoge en este análisis incorpora tanto los desembolsos realizados por el sistema público como algunos provenientes de agentes privados². Por ello, si bien en buena parte de los países —incluida España— estos últimos tienen un carácter limitado, el tamaño del sistema de pensiones al que se refiere este artículo no debe entenderse como el correspondiente únicamente al sistema público.

Es preciso destacar, además, que los datos y, por tanto, los resultados del artículo corresponden a 2019, el año anterior al estallido generalizado de la pandemia, que durante los últimos años ha supuesto una considerable distorsión sobre la economía y, en particular, sobre el PIB. De este modo, los cálculos no tienen en cuenta los cambios económicos e institucionales acaecidos desde entonces y que sucederán en el futuro. En particular, cabe mencionar la reforma de las pensiones aprobada en 2021 y las disposiciones adicionales contempladas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España, así como la propia evolución demográfica y económica que moldeará el tamaño del sistema de pensiones en las décadas venideras. Estos

1 La cuestión sobre el tamaño de nuestro sistema de pensiones en relación con los países de nuestro entorno ha sido abordada recientemente en el contexto del Pacto de Toledo. En particular, existe evidencia que muestra que el gasto del sistema de pensiones español estaría por debajo del de países homologables, si bien algunos autores han cuestionado dicha evidencia al subrayar que el grado de envejecimiento de la población española es aún menor que el de dichos países, así como al señalar que, una vez que se amplía la muestra de países, España dejaría de pertenecer al grupo de aquellos con un menor gasto y una población menos envejecida. En particular, véanse la [presentación](#) del ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo de 9 de septiembre de 2020 y [De la Fuente, García Díaz y Sánchez Martín \(2020\)](#). El objetivo de este artículo es sistematizar la comparación del sistema de pensiones español en lo referente a la muestra de países que sirven de referencia y a los factores económicos, demográficos e institucionales que determinan el gasto asociado a él. De igual forma, [Doménech \(2022\)](#) aborda una comparativa de los factores determinantes del gasto en pensiones español en el contexto europeo.

2 En la sección segunda se define el gasto en pensiones que es objeto de análisis en este artículo. En términos generales, quedarían incluidos el primer y el segundo pilar de los sistemas de pensiones, es decir, las prestaciones del sistema público y las provistas por un empleador a sus trabajadores. El tercer pilar, correspondiente al sistema individual privado, estaría excluido.

cambios pueden alterar de manera notable la comparación internacional de los determinantes del gasto en pensiones. Por ello, la lectura de los resultados —ceñidos al año 2019— exige una notable cautela a la hora de extrapolarlos a la situación actual y a los próximos años.

Los resultados principales del análisis son los siguientes. En primer lugar, en 2019 el gasto del sistema de pensiones español estaría por encima de la media simple de la UE y sería similar al promedio ponderado —por el PIB— de esta región, en la que existe una elevada heterogeneidad por países. Así, por ejemplo, en 2019 el tamaño del sistema de pensiones español, en relación con el nivel de la actividad económica, estaría por debajo del de seis países de la UE —Grecia, Italia, Portugal, Francia, Austria y Finlandia—, si bien sería similar o superior al del resto de los países europeos. En segundo lugar, en 2019 España presenta, respecto a la UE, un menor envejecimiento de la población, una cobertura del sistema de pensiones más baja y una menor participación de los salarios en el PIB, aspectos todos ellos que tienden a conducir a un menor gasto en pensiones³. En contraposición, nuestra tasa de empleo relativamente reducida y una cuantía de las prestaciones en relación con el salario medio comparativamente elevada son factores que impulsan el gasto en pensiones en España respecto al de nuestros socios de la UE. En tercer lugar, existe una notable disparidad en los determinantes del gasto en pensiones entre los países europeos. Por ejemplo, los países con el gasto más alto —Grecia e Italia— destacan por la cuantía de las prestaciones en relación con el salario medio, mientras que Francia, el tercer país con el gasto más alto, sobresale por la elevada tasa de cobertura de su sistema de pensiones. En cuarto lugar, los escenarios demográficos de Eurostat anticipan un incremento sustancial —en términos absolutos y en comparación con otras economías de la UE— del envejecimiento poblacional de la sociedad española durante las tres próximas décadas, lo que supondrá una notable presión al alza en nuestro gasto en pensiones. Algo más del 40 % de dicho aumento podría ser contrarrestado si, en los próximos años, España alcanzara una tasa de empleo similar a la de los países europeos más avanzados en esta dimensión.

El resto del artículo se estructura como sigue. En la sección segunda se describe la base de datos utilizada. La sección tercera presenta la comparación del tamaño del sistema de pensiones español con respecto a los países de la UE. Por último, la sección cuarta ofrece un análisis del tamaño del sistema de pensiones de cada país con respecto al agregado europeo.

Los datos

La principal fuente de datos utilizada es el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS, por su siglas en inglés), desarrollado por Eurostat. SEEPROS proporciona un marco común que permite comparar las estadísticas nacionales de protección social, entendida como el conjunto de intervenciones de organismos públicos o privados destinadas a aligerar la carga que representan para los hogares e individuos una serie de riesgos o necesidades, previamente determinados, siempre que no exista una contrapartida simultánea

³ Cabe señalar que los escenarios demográficos de Eurostat proyectan para España un incremento sustancial del envejecimiento poblacional durante las tres próximas décadas (véase la sección tercera).

y recíproca por parte del beneficiario⁴. Dentro de la lista de riesgos o necesidades que da lugar a protección social, llamados «funciones», se proporciona información sobre prestaciones sociales en forma de pensiones, que son el objeto de análisis de este artículo. Estas prestaciones se definen como aquellos pagos periódicos en metálico que se destinan a apoyar los ingresos de personas en situaciones de invalidez, vejez o dependencia económica de una persona fallecida⁵.

En el análisis se emplean, además, algunas variables adicionales. En primer lugar, SEEPROS proporciona información sobre el número de beneficiarios de pensiones en cada país. En segundo lugar, se toman de Eurostat diversas variables económicas y demográficas, como el PIB, la población, el número de empleados o la masa salarial⁶.

En tercer lugar, se utilizan los microdatos de la Encuesta Europea de Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC, por sus siglas en inglés) para estimar y descomponer la tasa de cobertura del sistema de pensiones, con el fin de entender el reducido nivel que de dicha tasa se observa en España, como se detallará más adelante.

El gasto en pensiones en España en comparativa europea

De acuerdo con la información recogida en SEEPROS, el gasto en pensiones en España en 2019 alcanzó el 12,7 % del PIB, por encima de la media simple de la UE (un 10,4 %) ⁷. Dicha media aritmética esconde, sin embargo, una gran heterogeneidad. Por ejemplo, el gasto en pensiones de los países grandes del sur de Europa es sustancialmente mayor que el de nuestro país. En concreto, el promedio de gasto en Grecia, Italia y Portugal superó el 15 % del PIB en 2019. Otros tres países —Francia, Austria y Finlandia— presentaron también un mayor gasto que España, y alcanzaron el 14,7 %, el 14,1 % y el 13,3 % del PIB, respectivamente. En el resto de los países, la ratio de gasto en pensiones sobre el PIB en 2019 fue menor. Por ejemplo, el tamaño medio de las prestaciones en Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Alemania y Suecia alcanzó el 12 % del PIB, mientras que en los países del este de Europa dicho tamaño se situó, en términos generales, por

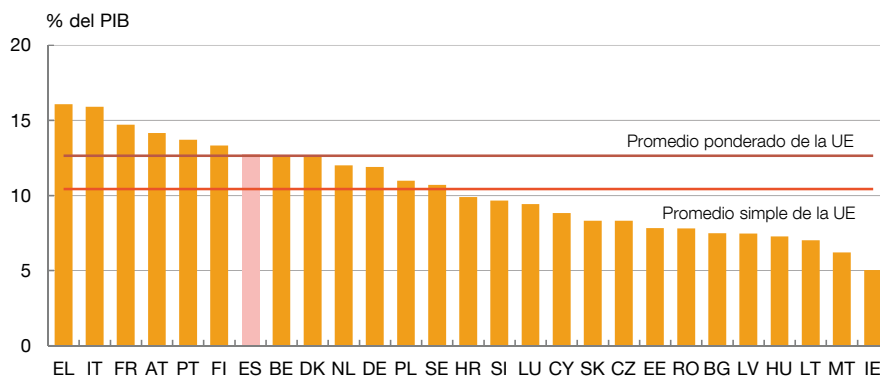
4 El requisito de ausencia de contrapartida simultánea y recíproca excluye de la definición de protección social los beneficios sociales proporcionados por un empleador que pueden considerarse como retribución del trabajo, salvo que dichos beneficios no sean simultáneos, en cuyo caso estarían recogidos en la categoría de protección social (p. ej., pensiones abonadas por un empleador). Asimismo, se excluyen las iniciativas individuales, de particulares o de hogares, adoptadas en beneficio propio (p. ej., pensiones del sistema individual).

5 La lista de riesgos o necesidades incluye la enfermedad/atención sanitaria, la invalidez, la vejez, la supervivencia, la familia/hijos, el desempleo, la vivienda y la exclusión social no clasificada en otra parte. Se recogen, dentro de algunas de estas funciones, siete categorías de pensiones: incapacidad total y parcial, jubilación total, parcial, anticipada voluntaria y anticipada por motivos laborales, y supervivencia. Para más detalles metodológicos, véase <https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/methodology>.

6 El número de beneficiarios totales de una pensión en SEEPROS se calcula evitando la doble contabilidad. Es decir, si un pensionista recibe más de una pensión, se contabiliza una única vez. La eliminación de la concurrencia se realiza gradualmente en los diferentes tipos de pensión, hasta llegar al número total de beneficiarios de pensiones sin concurrencia. A la fecha en que se descargaron los datos, se carecía de información del número de pensionistas en Francia en 2019. Dicho número se imputó aplicando la tasa de crecimiento observada entre 2017 y 2018. Por otro lado, el número de empleados se mide en personas, independientemente de la duración de su jornada de trabajo. Se utiliza el concepto de empleo nacional, es decir, el correspondiente a las personas residentes en el país.

7 En términos de la evolución temporal, desde el año 2000 la media aritmética del gasto en pensiones de los países de la UE, excluidos Bulgaria y Croacia, para los que la serie de Eurostat comienza más tarde, ha crecido desde el 9,6 % hasta el 10,6 % del PIB.

1.a Gasto en pensiones



FUENTE: Eurostat (SEEPROS).

debajo del 10 % del PIB⁸. En términos del agregado de la UE, es decir, del promedio de la ratio de gasto en pensiones de cada país ponderado por su PIB, el tamaño del sistema de pensiones alcanzó en 2019 el 12,7 % del PIB, un nivel similar al observado en España (véase gráfico 1)⁹.

Al objeto de analizar los factores que explican las diferencias de gasto en pensiones sobre el PIB entre España y los distintos países de la UE, se utiliza una descomposición del gasto en cinco factores, que recoge sus determinantes demográficos, económicos e institucionales¹⁰. En particular:

$$g = d * c * \frac{1}{e} * b * \alpha$$

donde g es la ratio de gasto en pensiones sobre el PIB; d es el factor demográfico (definido como la ratio de población mayor de 64 años sobre la población de entre 16 y 64 años); c es la tasa de

8 Si a Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Alemania y Suecia se les añaden Francia, Austria y Finlandia, el promedio de gasto alcanzaría el 12,7 % del PIB, un nivel similar al observado en España. El gasto en Luxemburgo alcanzó el 9,4 % del PIB, mientras que en Irlanda se situó en el 5 % del PIB. Otros dos países pequeños del sur de Europa presentaron un gasto comparativamente bajo: Chipre el 8,8 % del PIB y Malta el 6,2 % del PIB. En Polonia el gasto en pensiones en 2019 se situó en el 11 % del PIB.

9 Los niveles de gasto en pensiones reportados por SEEPROS para cada país son similares, en general, a los recogidos en el *2021 Ageing Report* (European Commission, 2021). En particular, el coeficiente de correlación entre el gasto en pensiones de ambas fuentes es de 0,90. Las principales diferencias obedecen a que el gasto recogido en el *2021 Ageing Report* únicamente incorpora las prestaciones del sistema público de pensiones. Por ejemplo, en Suecia, Dinamarca y Países Bajos, donde el peso de los planes de pensiones de empresa es elevado, el gasto recogido en SEEPROS supera en más de 3 puntos porcentuales (pp) del PIB al del *2021 Ageing Report*.

10 Esta identidad se obtiene al desagregar el gasto en pensiones como el producto del número de pensionistas y la prestación media y al multiplicar y dividir por la población mayor de 64 años la población de entre 15 y 64 años y la masa salarial, esta última descompuesta como el producto del número de empleados y el salario medio. Es decir: $\text{gasto en pensiones} / \text{PIB} = \text{población} +64 / \text{población} 16-64 * \text{número de pensionistas} / \text{población} +64 * \text{población} 16-64 / \text{número de empleados} * \text{prestación media} / \text{salario medio} * \text{masa salarial} / \text{PIB}$. El primer cociente después de la igualdad es la tasa de dependencia (d); el segundo es la tasa de cobertura (c); el tercero es la inversa de la tasa de empleo (e); el cuarto es la tasa de beneficio (b), y el quinto es la participación de los salarios en el PIB (α).

cobertura (definida como el número de pensionistas sobre la población mayor de 64 años); e es la tasa de empleo (calculada como el número de empleados sobre la población de entre 16 y 64 años); b es la tasa de beneficio (definida como la prestación media, calculada como el gasto en pensiones sobre el número de pensionistas, sobre el salario medio, calculado como la masa salarial de Contabilidad Nacional sobre el número de empleados), y α es la participación de los salarios en el PIB (definida como la ratio de la masa salarial y el PIB).

Esta descomposición ilustra los factores que explican el gasto en pensiones. En la medida en que buena parte de dicho gasto se corresponde con prestaciones por jubilación y viudedad, será mayor, en general, cuanto más grande sea el peso del grupo poblacional cuya edad es de al menos 65 años (d), cuanto mayor sea la proporción de personas mayores a las que el sistema de pensiones provea de una prestación (c) o cuanto más altas sean las prestaciones del sistema en relación con el salario medio (b). Por otro lado, el gasto en pensiones como porcentaje del PIB, *ceteris paribus*, será más bajo cuanto mayor sea la proporción de personas en edad de trabajar que tengan empleo (e), al redundar dicho empleo en un mayor PIB, así como en la medida en que la participación de los salarios en el PIB (α) sea más baja, ya que una participación más pequeña implica menores rentas recibidas por los asalariados (relativo al resto de las rentas que forman el excedente bruto de explotación y los impuestos netos sobre la producción y las importaciones), que se traducen, por tanto, en menores pensiones¹¹.

Los gráficos 2.a a 2.e revelan las relaciones bilaterales observadas entre cada factor señalado anteriormente y el gasto en pensiones de los países de la UE. Puede observarse una relación positiva entre el gasto en pensiones y el factor demográfico, así como entre el gasto en pensiones y la tasa de beneficio. Estas correlaciones son, además, estadísticamente significativas (ambas a un nivel del 1 % de confianza). La relación del gasto en pensiones con la tasa de cobertura, la tasa de empleo y la masa salarial es estadísticamente no significativa, si bien la correlación entre el gasto en pensiones y la tasa de empleo tiene el signo esperado¹².

Tomando logaritmos a la fórmula señalada anteriormente, pueden descomponerse las diferencias porcentuales de la ratio de gasto en pensiones entre España y cada país de la UE como la suma de las diferencias porcentuales de cada uno de los factores mencionados¹³. Los resultados de dicho análisis se presentan en el gráfico 2.f y en el cuadro 1. La primera columna del cuadro 1 recoge la diferencia porcentual de la ratio de gasto en pensiones sobre el PIB entre España y cada país de la UE. El resto de las columnas del cuadro muestran la diferencia porcentual de cada uno de los factores, nuevamente entre España y los países de la UE¹⁴. Por ejemplo, el primer número de la tercera columna muestra que el factor demográfico en España es un 16,1 % más pequeño que en Grecia. Ello indicaría que, manteniendo el resto de los factores constantes, la ratio de gasto en

11 Véase Hernández de Cos, Jimeno y Ramos (2017).

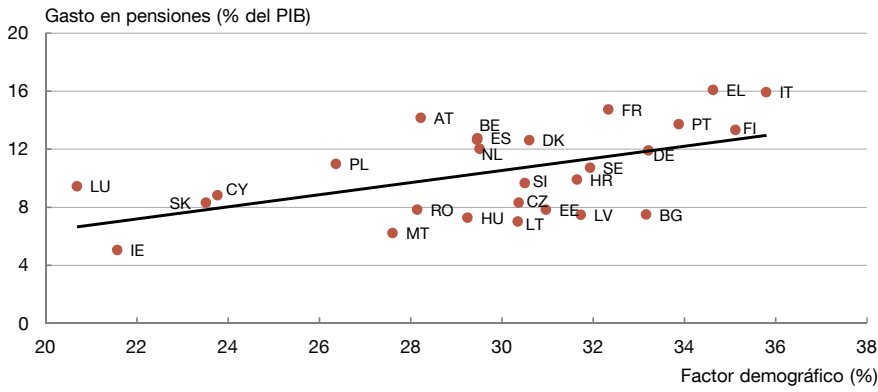
12 La relación bilateral del gasto en pensiones con estas variables puede no ser significativa por la correlación de cada una de estas con los distintos factores. Por ejemplo, en la muestra de países de la UE existe una relación negativa y estadísticamente significativa entre la tasa de cobertura y el factor demográfico, así como entre aquella y la tasa de beneficio.

13 Nótese que la interpretación de las diferencias en logaritmos como diferencias porcentuales utiliza la aproximación, $\log(a) - \log(b) \cong a/b$, que se cumple cuando $a/b - 1$ es pequeño.

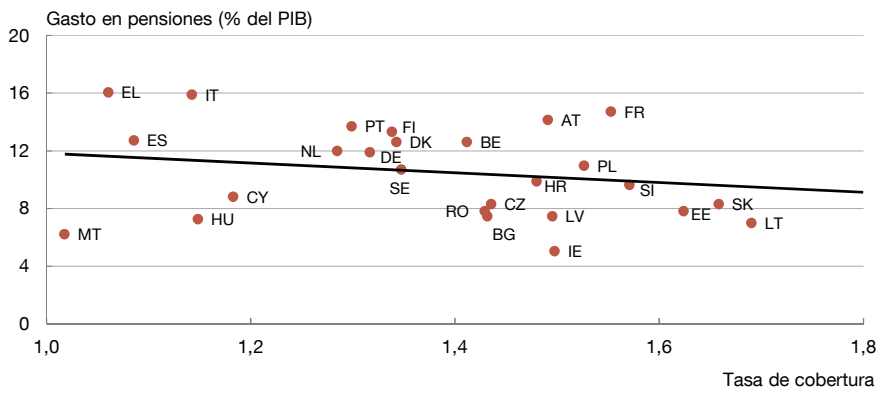
14 Por tanto, la suma por filas de las columnas tercera a séptima del cuadro 1 (desde factor demográfico hasta participación de los salarios en el PIB) es igual a la segunda columna (diferencia porcentual en la ratio de gasto en pensiones).

Determinantes del gasto en pensiones

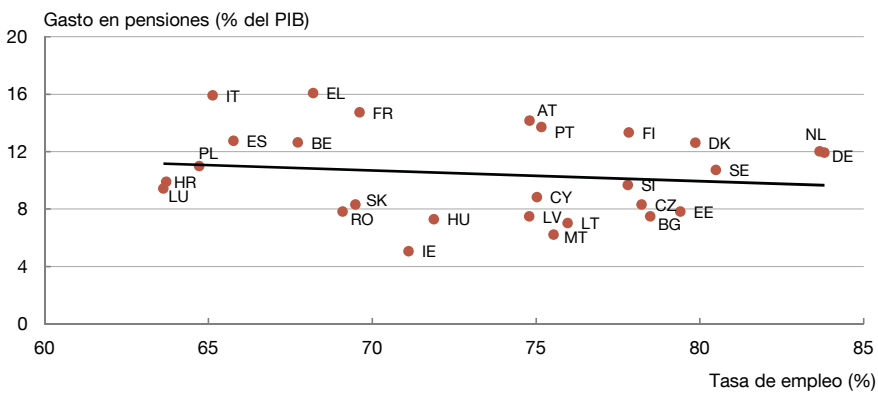
2.a Factor demográfico



2.b Tasa de cobertura



2.c Tasa de empleo

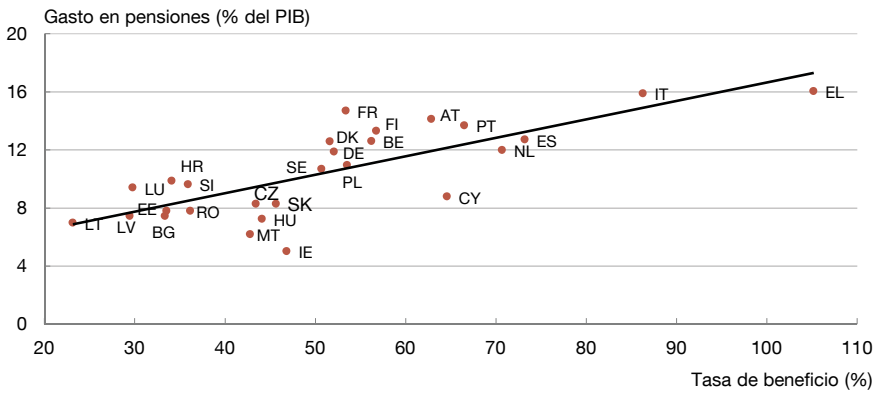


FUENTE: Banco de España, a partir de Eurostat.

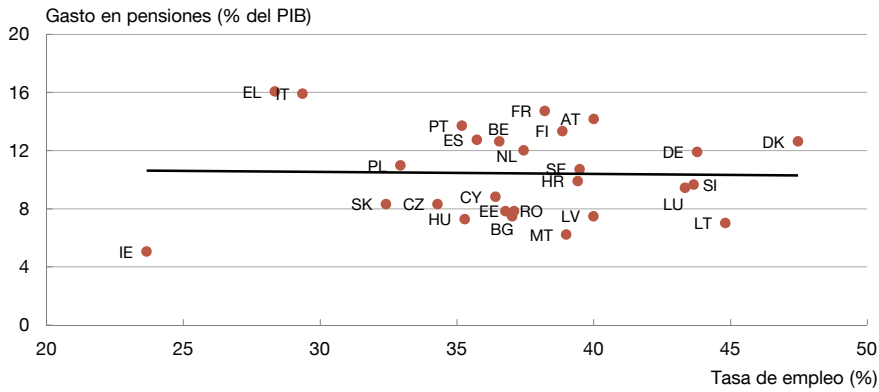


Determinantes del gasto en pensiones (cont.)

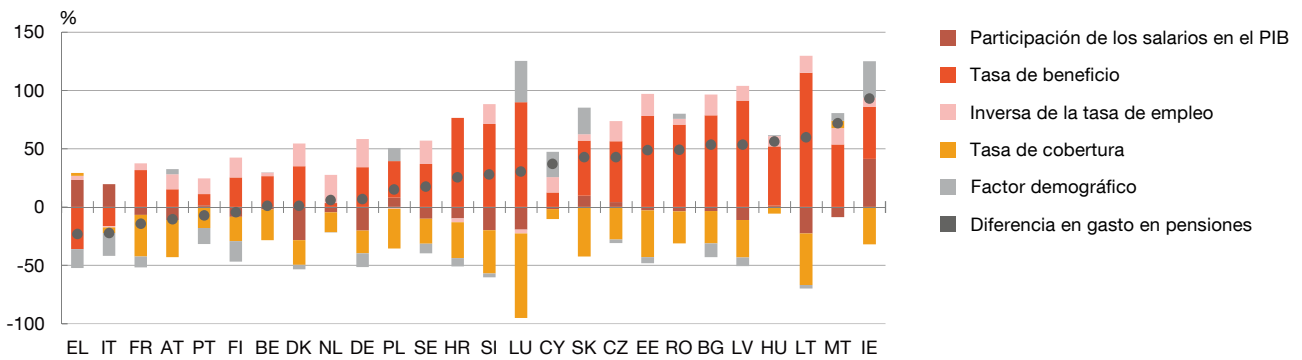
2.d Tasa de beneficio



2.e Participación de los salarios en el PIB



2.f Determinantes de las diferencias en el gasto en pensiones entre España y los países de la UE



FUENTE: Banco de España, a partir de Eurostat.



Cuadro 1

Determinantes de las diferencias en el gasto en pensiones entre España y los países de la Unión Europea

%

Diferencias entre España y los países de la UE en:

| | Gasto en pensiones | Factor demográfico | Tasa de cobertura | Inversa de la tasa de empleo | Tasa de beneficio | Participación de los salarios en el PIB |
|-----------------|--------------------|--------------------|-------------------|------------------------------|-------------------|---|
| Grecia | -23,3 | -16,1 | 2,3 | 3,6 | -36,2 | 23,2 |
| Italia | -22,3 | -19,5 | -5,1 | -1,0 | -16,4 | 19,7 |
| Francia | -14,5 | -9,3 | -35,8 | 5,7 | 31,6 | -6,7 |
| Austria | -10,6 | 4,3 | -31,7 | 12,9 | 15,2 | -11,3 |
| Portugal | -7,4 | -13,9 | -17,9 | 13,4 | 9,6 | 1,6 |
| Finlandia | -4,5 | -17,5 | -20,9 | 16,8 | 25,5 | -8,4 |
| Bélgica | 0,9 | 0,0 | -26,3 | 2,9 | 26,4 | -2,2 |
| Dinamarca | 0,9 | -3,8 | -21,3 | 19,4 | 34,9 | -28,4 |
| Países Bajos | 5,9 | -0,2 | -16,8 | 24,1 | 3,5 | -4,7 |
| Alemania | 6,7 | -12,0 | -19,3 | 24,2 | 34,1 | -20,3 |
| Polonia | 14,9 | 11,1 | -34,1 | -1,6 | 31,3 | 8,1 |
| Suecia | 17,3 | -8,0 | -21,6 | 20,2 | 36,8 | -10,0 |
| Croacia | 25,3 | -7,1 | -31,0 | -3,2 | 76,4 | -9,8 |
| Eslovenia | 27,7 | -3,5 | -36,9 | 16,8 | 71,3 | -20,0 |
| Luxemburgo | 30,1 | 35,4 | -72,6 | -3,3 | 89,9 | -19,3 |
| Chipre | 36,7 | 21,5 | -8,6 | 13,2 | 12,6 | -1,9 |
| Eslovaquia | 42,7 | 22,6 | -42,4 | 5,5 | 47,2 | 9,8 |
| República Checa | 42,7 | -3,0 | -27,9 | 17,3 | 52,2 | 4,1 |
| Estonia | 48,8 | -5,0 | -40,3 | 18,8 | 78,0 | -2,9 |
| Rumanía | 48,9 | 4,6 | -27,5 | 4,9 | 70,6 | -3,7 |
| Bulgaria | 53,3 | -11,8 | -27,7 | 17,7 | 78,6 | -3,5 |
| Letonia | 53,3 | -7,4 | -32,0 | 12,9 | 91,1 | -11,2 |
| Hungría | 56,0 | 0,7 | -5,6 | 8,9 | 50,7 | 1,3 |
| Lituania | 59,7 | -3,0 | -44,3 | 14,4 | 115,2 | -22,6 |
| Malta | 71,8 | 6,5 | 6,4 | 13,8 | 53,7 | -8,7 |
| Irlanda | 92,8 | 31,2 | -32,2 | 7,8 | 44,7 | 41,3 |

FUENTE: Banco de España, a partir de Eurostat.



pensiones en España sería un 16,1 % más grande si, en lugar de su factor demográfico, tuviera el factor demográfico de Grecia (en este ejemplo, el gasto en pensiones aumentaría desde el 12,7 % hasta el 15 % del PIB, manteniendo el resto de los factores constantes¹⁵).

15 Como se ha señalado anteriormente, la ratio de gasto en pensiones sobre el PIB puede descomponerse como el producto de cinco factores. De este modo, el gasto en pensiones en España en 2019, equivalente al 12,7 % del PIB, se puede calcular como el producto del factor demográfico (29,5 %), la tasa de cobertura (1,086), la inversa de la tasa de empleo (1/65,8 %), la tasa de beneficio (73,2 %) y la participación de los salarios en el PIB (35,7 %). Dicho gasto alcanzaría el 15 % del PIB si el valor del factor demográfico se sustituye por el de Grecia (34,6 %). Obsérvese que la diferencia de logaritmos entre ambos gastos equivale a 0,161, que, por aproximación, se interpreta como un 16,1 %.

El factor demográfico, que mide el grado de envejecimiento de la población, induce en España un menor gasto en pensiones con respecto a algunos países de nuestro entorno (véanse las barras azules del gráfico 2.f y la tercera columna del cuadro 1). Por ejemplo, dicho factor reduce nuestro gasto en pensiones en torno a un 9,3 %, un 12 %, un 13,9 % y un 19,5 % con respecto a Francia, Alemania, Portugal e Italia, respectivamente¹⁶. En el otro extremo, algunos países del este de Europa muestran niveles de envejecimiento poblacional considerablemente más reducidos que nuestro país. Por ejemplo, el factor demográfico es un 11,1 % más pequeño en Polonia y un 22,6 % más bajo en Eslovaquia.

Cabe destacar que las proyecciones de Eurostat (EUROPOP 2019) colocan a España como el país de la UE con el crecimiento más alto del factor demográfico entre 2019 y 2050 (desde el 29,5 % hasta el 59,5 %)¹⁷. Así, dicho factor superaría, de acuerdo con dichas proyecciones, al de Francia en 2037 y al de Alemania en 2039, y se reduciría la diferencia observada en 2019 con respecto a los de Portugal e Italia en un 25 % y en un 67,7 %, respectivamente, en 2050. De este modo, bajo el factor demográfico proyectado en 2050 y *manteniendo el resto de los factores constantes*, España pasaría a ser el tercer país de la UE con el gasto en pensiones más alto (tras Grecia e Italia), frente al puesto séptimo que ocupaba en 2019¹⁸.

En lo que se refiere al número de beneficiarios del sistema de pensiones, España presenta niveles sustancialmente más bajos que el resto de los países de la UE, con las excepciones de Grecia y Malta, lo que produce una presión a la baja considerable sobre el gasto en pensiones (véanse las barras de color cobre del gráfico 2.f y la cuarta columna del cuadro 1). Por ejemplo, la tasa de cobertura en España sería un 35,8 %, un 9,3 %, un 17,9 % y un 5,1 % más baja que en Francia, Alemania, Portugal e Italia, respectivamente. En promedio, la tasa de cobertura arrojaría un valor de 1,41 en la UE, mientras que en España dicha tasa alcanzaría un valor de 1,09; es decir, un 21,3 % menos¹⁹.

A través de los microdatos de la EU-SILC, se puede ahondar en los determinantes de la baja tasa de cobertura observada en el sistema de pensiones español. En particular, es posible estimar la ratio del número de pensionistas (jubilación, viudedad e invalidez) y la población de al menos 65 años en dicha encuesta, y descomponer dicha ratio en tres sumandos: la ratio de hombres beneficiarios de una pensión de jubilación o de viudedad sobre la población mayor de 65 años, la ratio de mujeres beneficiarias de una pensión de jubilación o de viudedad sobre la población

16 Cabe destacar que la caída en el número de nacimientos se produjo en España con posterioridad a estos cuatro países, si bien luego, a partir de los años setenta, acaeció a un ritmo muy acelerado. En particular, de acuerdo con los datos de Eurostat, en 1975 el número de nacimientos en España fue un 1,6 % más alto que en 1960, mientras que en Francia, Alemania, Portugal e Italia fue un 8,7 %, un 38 %, un 16 % y un 9 % más bajo, respectivamente. En 1990, el número de nacimientos en España había caído ya un 39,2 % con respecto a 1960, mientras que dicha caída en Francia, Alemania, Portugal e Italia era del 6,6 %, 28,2 %, 45,6 % y 37,5 %, respectivamente.

17 Las últimas proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), correspondientes a 2022, reducen el aumento de la tasa de dependencia entre 2019 y 2050, con respecto a Eurostat, a 23,6 pp, desde el 30,2 % al 53,8 %.

18 Si a la proyección del factor demográfico en 2050 se le añade la evolución esperada de la tasa de cobertura contemplada en el *2021 Ageing Report*, España pasaría a ser el segundo país con el gasto en pensiones más alto de la UE, situándose únicamente por detrás de Grecia.

19 En estos cálculos, así como en los realizados con la EU-SILC, se excluye Luxemburgo, por tratarse de un valor extremo y existir una disparidad elevada entre la estimación de la tasa de cobertura recogida en SEEPROS y la estimada a partir de la EU-SILC (véase el párrafo siguiente). La correlación de la tasa de cobertura reportada en SEEPROS y la estimada en la EU-SILC, excluyendo Luxemburgo, asciende a 0,70.

mayor de 65 años y el número de beneficiarios de una pensión de invalidez sobre la población de entre 16 y 64 años multiplicado por el cociente de este grupo de población sobre el número de personas mayores de 65 años.

De acuerdo con dicho análisis, la tasa de cobertura media de los sistemas de pensiones en Europa según la EU-SILC sería de 1,30, mientras que dicha tasa en España alcanzaría un valor de 1,06, es decir, un 18,3 % menos²⁰. Esta diferencia vendría explicada principalmente porque el número de prestaciones de jubilación y de viudedad recibidas por mujeres (en relación con la población de al menos 65 años) sería sustancialmente más bajo que la media europea (un 26,8 %), así como porque el número de prestaciones de invalidez en relación con la población de entre 16 y 64 años sería también más pequeño (un 26 % menos que la media de la UE). Por el contrario, el número de prestaciones de jubilación y de viudedad recibidas por los hombres estaría más cerca del promedio europeo. En particular, sería únicamente un 4,6 % más bajo. En este sentido, en la medida en que el menor número de prestaciones de jubilación y de viudedad recibidas por las mujeres en España se relaciona con una menor participación laboral de este colectivo con respecto al resto de Europa en el pasado, la tendencia observada y las proyecciones disponibles anticiparían que dicha diferencia se reducirá en los próximos años²¹.

No obstante, es preciso señalar que existen también factores que ejercerán una presión a la baja en la tasa de cobertura en los próximos años. En particular, el retraso de la edad de jubilación y el menor peso de las cohortes de trabajadores con respecto a la población mayor de 65 años tenderán a reducir la tasa de cobertura. En este sentido, el *2021 Ageing Report* (European Commission, 2021) proyecta que la tasa de cobertura del sistema de pensiones español podría caer desde el 1,08 en 2019 al 1,02 en 2050. Esta caída podría compensar en torno a un 11,4 % del aumento del gasto en pensiones que se derivaría del incremento previsto del factor demográfico entre 2019 y 2050²².

En contraposición al factor demográfico y a la tasa de cobertura que, en términos generales, inducen en España un menor gasto en pensiones en relación con algunos países europeos, existen otros dos factores del contexto económico e institucional de España que explicarían un mayor gasto sobre el PIB. En primer lugar, la tasa de empleo española es una de las más bajas de la UE, lo que ejerce una presión al alza en la ratio de gasto (véanse las barras anaranjadas del gráfico 2.f y la quinta columna del cuadro 1). Por ejemplo, dicha tasa explica, *ceteris paribus*, que el gasto en pensiones en España sea un 24,2 %, un 24,1 % y un 5,7 % más alto que en Alemania, Países Bajos y Francia, respectivamente. En este sentido, cabe destacar que, si en los próximos años la tasa de empleo de la economía española lograra elevarse hasta el nivel que se observa

20 Nótese que los valores de la tasa de cobertura estimados con los microdatos de la EU-SILC son diferentes a los proporcionados por SEEPROS, si bien ambas fuentes estadísticas coinciden en mostrar que en España dicha tasa se sitúa significativamente por debajo de la media europea.

21 De acuerdo con información de Eurostat, la tasa de actividad de las mujeres (de entre 15 y 64 años) en el año 2000 en España se situaba 8 pp por debajo de la media simple de los países de la UE-27, mientras que en 2019 era únicamente 0,4 pp más baja. Por otro lado, el *2021 Ageing Report* proyecta que la tasa de actividad de las mujeres (de entre 20 y 64 años) en España superará en 2 pp la media europea en 2050.

22 Dicha compensación está calculada como la diferencia entre el cambio en el gasto en pensiones aplicando el factor demográfico en 2050 y el gasto aplicando el factor demográfico en 2050 y la tasa de cobertura en 2050, relativa al cambio aplicando el factor demográfico en 2050, manteniendo el resto de los factores de la descomposición constantes.

en la economía alemana —lo que implicaría un incremento de 18 pp—, ello permitiría compensar el 42,6 % de la subida en el gasto en pensiones que se anticipa como consecuencia del ascenso previsto del factor demográfico^{23, 24}.

En segundo lugar, la tasa de beneficio (la prestación media sobre el salario medio) alcanza en España el tercer valor más alto de la UE, lo que implica, por ejemplo, un gasto en pensiones un 34,1 % más alto que en Alemania o un 31,6 % más elevado que en Francia (véanse las barras verdes del gráfico 2.f y la sexta columna del cuadro 1). Únicamente dos países europeos —Grecia e Italia— registran una tasa de beneficio superior a la española: un 36,2 % y un 16,4 %, respectivamente. Dichos países son, de hecho, los que presentan la mayor ratio de gasto en pensiones sobre el PIB en la UE.

Por último, España presenta un nivel de participación de los salarios en el PIB que se sitúa en la parte baja de la distribución de los países de la UE, lo que redundaría en un menor gasto en pensiones (véanse las barras cian del gráfico 2.f y la última columna del cuadro 1). Por ejemplo, dicha participación es un 20,3 % más baja que en Alemania o un 6,7 % menor que en Francia. Existen, sin embargo, países europeos donde la participación de los salarios en el PIB es más pequeña que en España. Por ejemplo, dicha variable es un 23,2 % y un 19,7 % menor en Grecia y en Italia, respectivamente.

Determinantes de las diferencias de gasto entre cada país y el agregado de la UE

Otra dimensión relevante a la hora de analizar el tamaño de los sistemas de pensiones en los distintos Estados miembros es compararlos con el agregado de la UE, es decir, con el promedio de las ratios de gasto de cada país ponderadas por su PIB²⁵.

El cuadro 2 ofrece los resultados de dicha comparación. En él puede observarse que el gasto en pensiones en España es similar al del conjunto de la UE. Sin embargo, algunos determinantes de dicho gasto, cuando son cotejados con el agregado europeo, actúan en direcciones opuestas. Por un lado, el factor demográfico, la tasa de cobertura y la participación de los salarios en el PIB explicarían un gasto sustancialmente más bajo en España con respecto al promedio ponderado de la UE, en particular un 31,9 % menos. Este menor gasto estaría completamente compensado por una menor tasa de empleo y por una mayor tasa de beneficio, que, en conjunto, explicarían un 32,5 % de más de gasto que la media europea.

Los dos países con el tamaño del sistema de pensiones más alto —Grecia e Italia— destacan por la generosidad de sus prestaciones, medidas como el cociente entre la pensión media y el

23 Esta cifra está calculada como la diferencia entre el cambio en el gasto en pensiones en España aplicando el factor demográfico en 2050 y el gasto aplicando el factor demográfico en 2050 y la tasa de empleo en Alemania en 2019, relativa al cambio aplicando el factor demográfico en España en 2050, manteniendo el resto de los factores de la descomposición constantes.

24 Si se considera el incremento del factor demográfico proyectado por el INE, la mejora de la tasa de empleo al nivel de Alemania compensaría el 47,6 % del aumento de gasto en pensiones, mientras que la caída en la tasa de cobertura contrarrestaría el 12,8 %.

25 Nótese que utilizar como referencia dicha media ponderada permite descomponer la diferencia logarítmica entre la ratio de cada país y la del conjunto de la UE como la suma de las diferencias logarítmicas de cada factor con el correspondiente factor agregado en la UE.

Cuadro 2

Determinantes de las diferencias en el gasto en pensiones entre los Estados miembros y el agregado de la Unión Europea

%

Diferencias entre cada país y el agregado de la UE en:

| | Gasto en pensiones | Factor demográfico | Tasa de cobertura | Inversa de la tasa de empleo | Tasa de beneficio | Participación de los salarios en el PIB |
|-----------------|--------------------|--------------------|-------------------|------------------------------|-------------------|---|
| Grecia | 23,8 | 9,9 | -22,9 | 6,1 | 59,0 | -28,3 |
| Italia | 22,9 | 13,3 | -15,5 | 10,7 | 39,2 | -24,8 |
| Francia | 15,1 | 3,1 | 15,2 | 4,0 | -8,8 | 1,6 |
| Austria | 11,2 | -10,5 | 11,2 | -3,2 | 7,5 | 6,1 |
| Portugal | 7,9 | 7,7 | -2,6 | -3,7 | 13,2 | -6,7 |
| Finlandia | 5,1 | 11,3 | 0,4 | -7,1 | -2,7 | 3,2 |
| España | 0,6 | -6,2 | -20,6 | 9,7 | 22,8 | -5,1 |
| Bélgica | -0,3 | -6,2 | 5,7 | 6,8 | -3,6 | -2,9 |
| Dinamarca | -0,4 | -2,4 | 0,7 | -9,7 | -12,2 | 23,3 |
| Países Bajos | -5,3 | -6,0 | -3,7 | -14,4 | 19,3 | -0,5 |
| Alemania | -6,1 | 5,8 | -1,3 | -14,5 | -11,3 | 15,2 |
| Polonia | -14,3 | -17,3 | 13,5 | 11,3 | -8,5 | -13,3 |
| Suecia | -16,8 | 1,8 | 1,0 | -10,5 | -14,0 | 4,9 |
| Croacia | -24,7 | 0,9 | 10,4 | 12,9 | -53,6 | 4,7 |
| Eslovenia | -27,1 | -2,7 | 16,4 | -7,1 | -48,5 | 14,9 |
| Luxemburgo | -29,6 | -41,6 | 52,0 | 13,0 | -67,2 | 14,2 |
| Chipre | -36,2 | -27,7 | -12,0 | -3,5 | 10,2 | -3,3 |
| Eslovaquia | -42,1 | -28,8 | 21,8 | 4,2 | -24,5 | -14,9 |
| República Checa | -42,1 | -3,2 | 7,4 | -7,7 | -29,4 | -9,2 |
| Estonia | -48,2 | -1,2 | 19,7 | -9,1 | -55,3 | -2,3 |
| Rumanía | -48,3 | -10,8 | 6,9 | 4,8 | -47,8 | -1,4 |
| Bulgaria | -52,7 | 5,6 | 7,1 | -8,0 | -55,8 | -1,6 |
| Letonia | -52,7 | 1,2 | 11,5 | -3,2 | -68,3 | 6,1 |
| Hungría | -55,4 | -6,9 | -15,0 | 0,8 | -28,0 | -6,4 |
| Lituania | -59,1 | -3,2 | 23,7 | -4,7 | -92,4 | 17,5 |
| Malta | -71,2 | -12,7 | -27,0 | -4,1 | -30,9 | 3,6 |
| Irlanda | -92,2 | -37,4 | 11,6 | 1,9 | -21,9 | -46,4 |

FUENTE: Banco de España, a partir de Eurostat.



salario medio. En particular, dicha tasa sería un 59 % y un 39,2 % más alta que en la UE, respectivamente. En el caso de Francia —el tercer país de la UE con el gasto en pensiones más elevado—, destaca la influencia de la tasa de cobertura, que se sitúa un 15,2 % por encima del promedio ponderado de la UE.

Algunos países del centro y del norte de Europa se distinguen por mostrar niveles destacados en la tasa de empleo, factor que empuja a la baja su gasto en pensiones. Por ejemplo, dicha tasa implica un 14,4 % de menor gasto en pensiones en Países Bajos, un 14,5 % en Alemania y un

7,1 % en Finlandia. Sin embargo, en estos países otras variables actúan en sentido contrario. Por ejemplo, Finlandia destaca por un factor demográfico elevado, que se sitúa un 11,3 % por encima de la media de la UE, mientras que en Países Bajos la tasa de beneficio supera en un 19,3 % el promedio europeo. En Alemania, por su parte, la participación de los salarios en el PIB explica un 15,2 % de mayor gasto con respecto al resto de los Estados de la UE.

En el caso de los países con un gasto en pensiones más reducido, correspondientes muchos de ellos a Europa del Este, destacan los niveles contenidos de la tasa de beneficio, que se situarían aproximadamente entre un 24 % y un 92 % por debajo de la media europea. Asimismo, algunos países sobresalen por exhibir grados de envejecimiento poblacional apreciablemente más pequeños que el conjunto de la UE. Por ejemplo, el factor demográfico sería un 41,6 % y un 37,4 % más bajo en Luxemburgo y en Irlanda, respectivamente, comparado con la media europea.

BIBLIOGRAFÍA

- Doménech, Rafael (2022). "Los sistemas de pensiones de reparto en el contexto demográfico actual: España y la UE." BBVA Research. https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2022/11/Rafael_Domenech_Los_sistemas_de_pensiones_de_reparto_en_el_contexto_demografico_actual_Espana_y_la_UE_WB.pdf
- European Commission. (2021). "The 2021 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)". Institutional Paper 148. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip148_en.pdf
- Fuente, Ángel de la, Miguel Á. García Díaz y Alfonso R. Sánchez Martín. (2020). "Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones". Fedea Policy Papers - 2020/23. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/12/FPP2020-23.pdf>
- Hernández de Cos, Pablo, Juan F. Jimeno y Roberto Ramos. (2017). "El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma". Documentos Ocasionales - Banco de España, n.º 1701. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/6382>

Cómo citar este documento

Martín, Miguel Ángel, y Roberto Ramos. (2023). "El gasto en pensiones en España en comparativa europea". *Boletín Económico - Banco de España*, 2023/T1, 09. <https://doi.org/10.53479/27330>

Se permite la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

© Banco de España, Madrid, 2023

ISSN: 1579 - 8623 (edición electrónica)