

Las presiones demográficas, observadas y esperadas, junto con el impacto de la reciente crisis económica sobre las cuentas de la Seguridad Social (véase gráfico 1), han llevado, en los últimos años, a la aprobación de varias reformas que tienen como objetivo preservar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, la última de las cuales tuvo lugar en 2013¹. Esta reforma introdujo dos mecanismos automáticos de ajuste del gasto en pensiones. Por un lado, se implantó un nuevo índice de revalorización de las pensiones (IRP), que sustituyó a la vinculación existente hasta entonces de sus aumentos con los del IPC. El IRP, vigente desde 2014, liga los incrementos anuales de las pensiones a la situación del sistema, de manera que si este fuera deficitario, el máximo crecimiento de las pensiones sería un 0,25 %. El índice también establece un máximo de revalorización según el crecimiento del IPC en diciembre del año precedente más un 0,5 %. En la práctica, la aplicación del IRP ha dado lugar a revalorizaciones anuales del 0,25 % entre 2014 y 2017. Por otro lado, se estableció el denominado «factor de sostenibilidad» (ya previsto en la reforma de 2011²), según el cual el importe inicial de las pensiones se vincularía al aumento observado de la esperanza de vida a los 67 años, de modo que, cuanto mayor sea el crecimiento de esta última variable, menor será la pensión inicial³. Este factor estaba previsto que entrase en vigor en 2019.

Las innovaciones anteriores contribuyeron a mejorar significativamente la sostenibilidad a largo plazo del sistema, como reflejan las proyecciones del gasto en pensiones para la economía española incluidas en el último informe sobre envejecimiento de la Comisión Europea⁴. No obstante, en ausencia de cambios legales adicionales en los ingresos o en los gastos, la contrapartida de esta mejora en la sostenibilidad sería un descenso progresivo del valor de la pensión media en relación con el del salario medio para compensar los efectos negativos de la evolución de la tasa de dependencia (véase gráfico 2). Esta compensación operaría fundamentalmente a través de los mecanismos de ajuste automáticos introducidos en 2013 y, en particular, del IRP. Así, en ausencia de cambios legales adicionales, las proyecciones implicarían una revalorización anual de las pensiones a la tasa mínima establecida del 0,25 % durante gran parte de las tres próximas décadas, lo que, en un contexto de tasas de inflación en torno al 2 % —la referencia de medio plazo del BCE— daría lugar a una erosión gradual del poder adquisitivo de la pensión a lo largo de la vida de su perceptor (véase gráfico 3).

Sin embargo, la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, adoptó una serie de medidas que modifican la aplicación de los dos mecanismos automáticos anteriores, con un impacto significativo sobre las cuentas del sistema de pensiones. En primer lugar, dicha ley fijó un incremento de las pensiones en el bienio 2018-2019 superior al 0,25 % que se derivaría de la aplicación del IRP (véase gráfico 4). En concreto, se estableció un aumento del 1,6 % para todas las pensiones en 2018, que, de no mediar acuerdo alternativo de la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo, habría de aplicarse también en 2019. Además, las pensiones mínimas y no contributivas se incrementaron en un 1,4 % adicional en 2018. Por último, en materia de revalorización de las pensiones, la Ley de Presupuestos para este año elevó el porcentaje aplicable a la base reguladora de las pensiones de viudedad para pensionistas sin otros ingresos, del 52 % al 56 % en 2018 y al 60 % en 2019. En segundo lugar, en relación con el factor de sostenibilidad, su entrada en vigor se retrasó hasta nuevo acuerdo de la Comisión del Pacto de Toledo o hasta el año 2023, como máximo.

Frente al escenario de crecimiento de las pensiones del 0,25 % que prescribía el IRP, el Gobierno actual estima que las medidas en materia de revalorización supondrán a corto plazo un mayor gasto, de unos 2.500 millones de euros en 2018 y de unos 5.300 millones (un 0,4 % del PIB) en 2019⁵. Por su parte, el retraso a 2023 de la entrada en vigor del factor de sostenibilidad supondría, según estimaciones del Banco de España, un aumento del gasto anual en pensiones de 0,1 puntos porcentuales (pp) del PIB en promedio durante la próxima década (2020-2030) y de 0,3 pp durante la década siguiente. Este mayor gasto sería consecuencia tanto del aumento de la pensión media de las cohortes que se jubilen entre 2019 y 2022, que ahora quedan exentas de la aplicación del factor de sostenibilidad, como del aumento de la pensión media de las cohortes que se jubilen a partir de 2023, para las cuales el retraso de cuatro años en la aplicación del factor daría lugar a una pensión inicial mayor.

Más recientemente, la Comisión parlamentaria del Pacto de Toledo ha llegado a un acuerdo para que las pensiones se revaloricen, de forma general, en base al IPC observado, lo que significaría la eliminación del actual IRP. Las implicaciones sobre el gasto en pensiones que esto podría tener, en un horizonte de largo plazo, son muy superiores a las derivadas de las medidas ya adoptadas en la Ley de Presupuestos de 2018. En concreto, con respecto al escenario de aplicación de la reforma de 2013, una simulación del impacto sobre la evolución del gasto en

1 Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

2 Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

3 De este modo, en términos acumulados se compensarían entre sí el menor nivel de la pensión y el mayor número de años durante los cuales se cobraría.

4 Comisión Europea, *The 2018 Ageing Report*, mayo de 2018.

5 Según el Plan Presupuestario 2019, remitido a la Comisión Europea el pasado 15 de octubre.

Gráfico 1
 EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

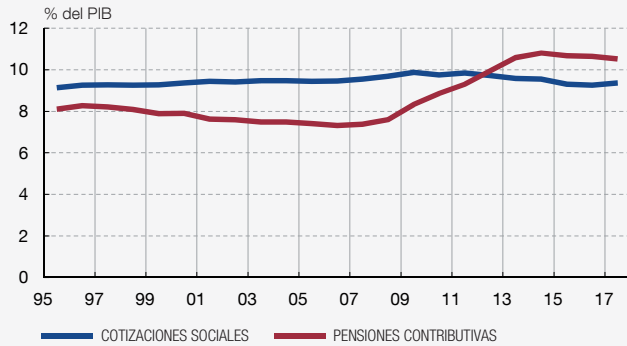


Gráfico 2
 IMPACTO DE LA REFORMA DE 2013 SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

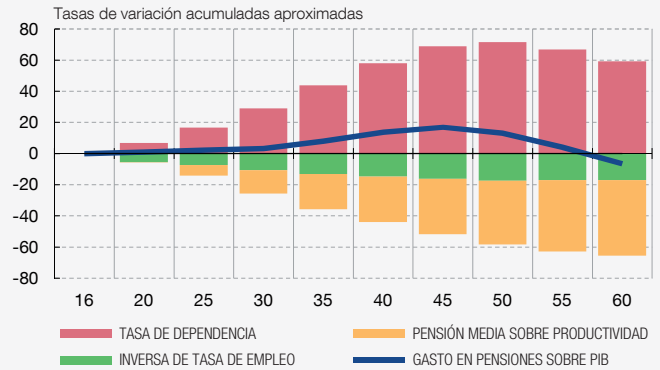


Gráfico 3
 SIMULACIÓN DEL EFECTO DE LA REFORMA DE 2013 SOBRE LA PENSIÓN REAL

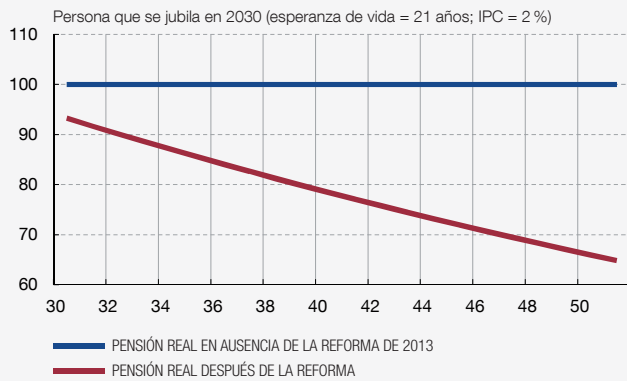


Gráfico 4
 CRECIMIENTO DE LAS PENSIONES E IPC

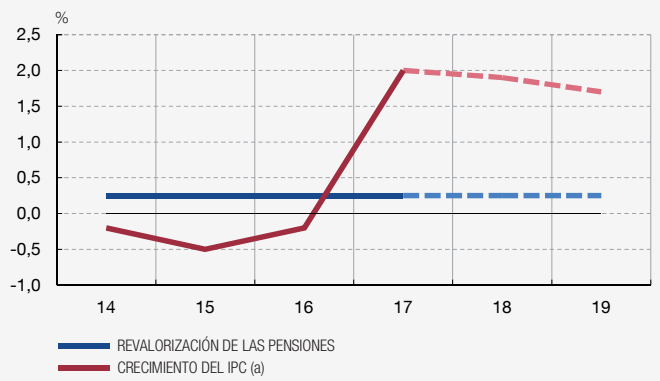


Gráfico 5
 PROYECCIÓN DEL GASTO EN PENSIONES

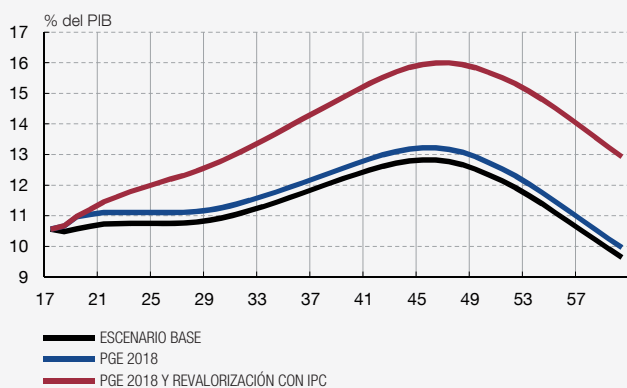
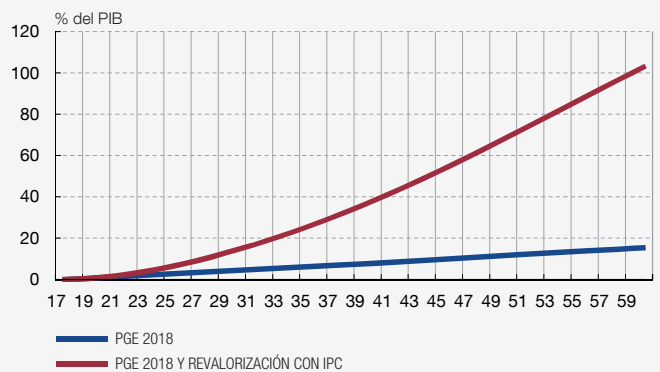


Gráfico 6
 GASTO EN PENSIONES ACUMULADO CON RESPECTO AL ESCENARIO BASE



FUENTES: Seguridad Social, Comisión Europea (*The 2018 Ageing Report*) y Banco de España.

a Para 2018 y 2019, previsiones del Banco de España publicadas en junio de 2018.

pensiones en el período 2018-2050 de un escenario en el que la pensión media se revalorizara conforme al IPC y el factor de sostenibilidad entrara en vigor en 2023 arrojaría un aumento del gasto de 1,9 pp del PIB en 2030 y de 3,4 pp en 2050 (véanse gráficos 5 y 6)^{6,7}.

6 El ejercicio contable proyecta el gasto futuro en pensiones a partir de supuestos relativos al número de pensiones y a su importe medio, teniendo en cuenta que esos importes difieren para quienes causan alta o baja en el sistema y para quienes permanecen en él. Cada año, el número de pensiones multiplicado por su importe medio determina el gasto total del sistema, que en el gráfico se expresa en porcentaje del PIB nominal. Una mayor revalorización de las pensiones incide en una pensión media mayor de quienes permanecen en el sistema y de quienes causan baja en él, suponiendo un gasto total más alto de los permanentes y de las bajas, lo que genera un gasto en pensiones más alto. Los supuestos detrás de la evolución de las distintas variables son los del *The 2018 Ageing Report*, publicado por la Comisión Europea. En concreto, en el promedio del período 2018-2050, se asume que las tasas de crecimiento del PIB, de la inflación, de los salarios y del número de pensiones son, respectivamente,

Si bien las simulaciones anteriores están sujetas a un grado de incertidumbre no despreciable, dado lo dilatado del horizonte considerado, a partir de ellas cabe concluir que, bajo el escenario demográfico y macroeconómico previsto, las medidas recientes adoptadas relativas al sistema de pensiones requerirán actuaciones adicionales que aumenten los ingresos o reduzcan los gastos del sistema, con objeto de garantizar su sostenibilidad financiera.

7 Un reciente trabajo de investigación, a partir de un modelo de generaciones solapadas con agentes heterogéneos, cifra el mayor gasto en pensiones, en un escenario de revalorización con el IPC y de no introducción del factor de sostenibilidad, entre 3 pp y 3,6 pp del PIB en el promedio en las cinco próximas décadas, con un máximo de más de 5 pp del PIB en 2060 [véase A. de la Fuente, M. A. García Díaz y A. R. Sánchez (2018), *¿Hacia una nueva reforma de las pensiones? Notas para el Pacto de Toledo*, Fedea Policy Papers 2018/09].