



Reflexiones sobre la Reforma del sistema de pensiones introducida por el Real Decreto-ley 2/2023.

Grupo de Investigación del Instituto de Actuarios Españoles en Pensiones Públicas^{1 2}.

El Real Decreto-ley 2/2023 sobre la segunda fase de la reforma de pensiones³ permite realizar unas reflexiones sobre las medidas más importantes que se han adoptado.

En una primera aproximación, las **principales modificaciones** son las siguientes:

- 1) Se ha modificado el periodo de cómputo del cálculo de la Base Reguladora. Cuando acabe el periodo transitorio, en 2038, al jubilado se le aplicará de oficio la mejor de las dos siguientes opciones:
 - a. Considerar los últimos 25 años. Esta era la opción hasta ahora vigente.
 - b. Considerar los últimos 29 años, eliminando los peores 24 meses.

A partir de 2044 sólo se aplicará la opción b.

Además, se ha modificado el tratamiento de las lagunas de cotización, aumentando la cuantía de la base reguladora para algunos colectivos (mujeres trabajadoras por cuenta ajena con más de 48 lagunas y autónomos con lagunas). En conjunto, todo esto supondrá un aumento de la cuantía promedio de las nuevas pensiones que se estima en el intervalo del 1%-1,5%⁴. Es decir, un impacto pequeño, de aproximadamente 290 € al año (el 1,5% en la pensión media de jubilación a febrero de 2023). **En términos de PIB, estimamos un efecto de 0,15 p.p. en 2040 bajando a 0,07 a partir de 2044** con la desaparición de la doble fórmula.

¹ Formado por: Devesa, Enrique (coordinador técnico); Universidad de Valencia e IVIE. Gil de Rozas, Gregorio (presidente); Instituto de Actuarios. Antolín, Pablo. OCDE. Ayuso, Mercedes; Universidad de Barcelona. Boado, Carmen; Universidad Heriot-Watt. De la Peña, Iñaki; Universidad del País Vasco. Doménech, Rafael; Universidad de Valencia y BBVA Research. García, Miguel Ángel; Universidad Rey Juan Carlos. Herce, José Antonio; LoRIS - Longevity & Retirement Income. Mancebo, Maitane; OCDE. Meneu, Robert; Universidad de Valencia. Olachea, Javier; Instituto de Actuarios. Sáez de Jáuregui, Luis María; Universidad Carlos III de Madrid e Instituto de Actuarios. Vázquez, Miguel Ángel; UNESPA.

² Cualquier punto de vista expresado en este documento no debe interpretarse como representativo de las opiniones individuales de los diferentes miembros del Grupo de Investigación.

³ Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

⁴ Cálculos realizados con la distribución de las altas de jubilación que proporciona la Muestra Continua de Vidas Laborales de 2019 (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones).



- 2) Una serie de mejoras de la suficiencia y de reducción de la brecha de género como el aumento de los importes de las pensiones mínimas hasta llegar al umbral de la pobreza, el aumento de la pensión no contributiva hasta el 75% de dicho umbral y el aumento del 10% del complemento de brecha de género. El incremento del gasto por el efecto conjunto de estas medidas se estima en **0,16 p.p. de PIB** a partir de 2027.
- 3) Una subida de la **pensión máxima** de 0,115 p.p. al año por encima del IPC entre 2025 y 2050, lo cual supone, en 2050, un incremento acumulado del 2,97% en términos reales, para un IPC del 2%. A partir de 2051 el incremento será creciente, empezando en ese año por un aumento acumulado del 3,2% y terminando en 2065 con un incremento acumulado del 20%. Además, en 2065, se valorará la conveniencia de mantener el proceso de convergencia hasta alcanzar un incremento total de 30 p.p. El **incremento de gastos** será siempre creciente, situándose en 2050 en **0,01 p.p. de PIB**.
- 4) Se modifica el recientemente aprobado **Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI)**. Por un lado, el tipo de cotización pasará de 0,6 p.p. en 2023 a 1,2 p.p. en 2029, manteniéndose en ese valor hasta 2050. Se estima que desde 2029 hasta 2050 supondrá un **incremento de ingresos de 0,4 puntos de PIB cada año**.
- 5) Una subida de la **base máxima de cotización** 1,2 p.p. al año por encima del IPC entre 2024 y 2050. Esto supone, en 2050, un incremento acumulado del 37,13% en términos reales, para un IPC del 2%. El **incremento de ingresos** será creciente hasta 2050, cuando alcanzará un valor estimado de **0,4 p. p. de PIB al año**.
- 6) Se aprueba una **cotización adicional de solidaridad**, que en 2025 será del 0,92% (para retribuciones desde base máxima hasta 10 % adicional de la base máxima); del 1% (entre el 10% y el 50% de la base máxima) y del 1,17% (para retribuciones superiores al 50% adicional de la base máxima). Estas cotizaciones irán aumentando gradualmente hasta el 5,5%, 6% y 7%, respectivamente, en 2045. Cuando esté plenamente en vigor, podría suponer unos **ingresos adicionales de 0,2 p.p. de PIB cada año**.

En realidad, las tres medidas de ingresos descritas en los puntos 4, 5 y 6 se solapan parcialmente, estimándose en un máximo de 0,95 p.p. de PIB su efecto conjunto⁵.

⁵ Los efectos de las medidas de ingresos se han estimado con los microdatos de la Encuesta de Estructura Salarial de 2018 (INE) y dependen de la elasticidad de la demanda de trabajo respecto del coste laboral. El resultado de 0,95 p.p. de PIB se obtiene con una elasticidad igual a cero y sería menor a medida que subiera el valor de la elasticidad.



- 7) Se incluye una disposición que pretende **corregir los desajustes** que se produzcan en el sistema de pensiones, según cómo evolucione el impacto fiscal de las medidas aprobadas en la reforma desde 2021. El objetivo por cumplir es que las medidas tengan un impacto de mayor ingreso para el sistema que sea equivalente al **1,7% del PIB** medio anual; pero este objetivo está íntimamente relacionado con que el **gasto medio Bruto público de pensiones, en el periodo 2022-2050**, no supere el 15% del PIB previsto en el último Informe de Envejecimiento de la Comisión Europea. En consecuencia, el eventual no cumplimiento de la condición comprometería el resultado y, por lo tanto, el objetivo de la reforma y, con ello, la sostenibilidad del sistema. Sin embargo, la aplicación de dicha reforma despierta muchas dudas:
- a. Por un lado, se habla de impacto anual *medio* de los ingresos y, asimismo, hay que tener en cuenta que la aplicación de los cambios es gradual en el tiempo: menor impacto al principio, mayor después. Como consecuencia, para alcanzar un valor promedio del 1,7% en el periodo de transición, el valor final tendrá que ser superior a éste; es decir, es imperativo que, al final de la serie histórica, las medidas estén garantizando unos ingresos superiores a dicho umbral, ya que al principio de la serie serán inferiores.
 - b. Además, tal como hemos visto, el crecimiento esperado de los ingresos no parece que, a falta de otras medidas, vaya a alcanzar el 1,7%; estando, al final del periodo transitorio, más próximo a 0,95 p.p. de PIB. De hecho, en la página 20 de la presentación realizada por el ministro de Inclusión Seguridad Social y Migraciones ante el Pacto de Toledo, (MISSyM, 2023) el día 15 de marzo de 2023, parece deducirse que en 2050 el impacto de las nuevas medidas de ingresos suponga 1,1 p.p. de PIB.
 - c. Faltaría considerar otras medidas de ingresos y gastos, si bien los resultados son muy inciertos; nos referimos a: nuevo régimen de autónomos; a la modificación de los coeficientes por anticipar y retrasar la edad de jubilación o, lo que se ha denominado acercamiento de la edad efectiva a la edad real. Según el documento anteriormente citado (MISSyM, 2023), en la página 21 se estima que el “Impacto derivado de las medidas de ingresos” (sin concretar cuáles) será en 2047 de 1,5 p.p. de PIB; indicando, además, que el “Impacto derivado de las medidas de incentivos” también será de 1,5 p.p. de PIB en el mismo año. Sin embargo, cuando menos en el actual nivel de conocimiento, los resultados de eventuales medidas en estos terrenos son muy inciertos.
 - d. Por otro lado, tendrá que concretarse qué se entiende por gasto medio bruto público en pensiones y si, por ejemplo, se está incluyendo en el mismo el denominado régimen de Clases Pasivas, un régimen especial cuyos pasivos contingentes ascienden a más de 300 millardos de euros.
 - e. Por último, hay que señalar el hecho de que se habla de un **gasto medio bruto público en pensiones del 15%** del PIB entre 2022 y 2050. Actualmente, este gasto está situado en el 13% tras la liquidación provisional de 2022 y en el 13,5% del



PIB con los presupuestos de 2023 y, por lo tanto, asumiendo el condicional de un gasto medio del 15% para todo el periodo, ello podría hacer que no se considerara un exceso de gasto incluso un nivel del 17% del PIB, puesto que la condición media se cumpliría. Si este fuera el caso, entraría en contradicción con el gráfico de la página 21 del documento MISSyM (2023).

Como principales **conclusiones y reflexiones**:

PRIMERA. - Los actuales pensionistas mantendrán dos elementos importantes: el valor adquisitivo de sus pensiones, puesto que se revalorizarán con el IPC; y el nivel actual de tasa de reposición o relación de la pensión con el último salario, que es la más elevada de la Zona Euro. Estos hechos van a acentuar el desequilibrio actuarial ya existente. Dicho deterioro será más acentuado en el caso de los jubilados más mayores y aquéllos que perciban pensiones de mayor cuantía; todo ello en contra del principio de contributividad y en detrimento de las cohortes más jóvenes. Por lo tanto, todos los jubilados (sin considerarse la cuantía de pensión que reciban) han quedado al margen de cualquier ajuste del déficit del sistema y quedan protegidos ante episodios inflacionarios.

SEGUNDA. - Los futuros pensionistas que se encuentran razonablemente cerca ya del momento en que se jubilarán verán recortadas sus pensiones en relación con sus cotizaciones, ya que una subida del tipo de cotización no redundará en una mayor pensión. De ello se deduce una pérdida de contributividad que afecta a la equidad intrageneracional, dotando a la parte contributiva del sistema de fines redistributivos más propios del primer pilar (asistencial) en otros sistemas.

TERCERA. – En todo caso, el mayor impacto de esta reforma se dará entre los actuales cotizantes que además estén más alejados del momento de su jubilación. Todos ellos se verán afectados por la subida de los tipos de cotización; y, particularmente, aquellos cotizantes de salarios más elevados se verán adicionalmente impactados por la fuerte subida de la base de cotización máxima. Esto supone una pérdida de equidad contributiva e intergeneracional. Esto, potencialmente, va a tener consecuencias en los puestos de trabajo más cualificados y de mayor creación de valor, así como en las empresas que hacen un mayor uso de este tipo de perfiles.

CUARTA. - La reforma se ha centrado en el aumento de los ingresos, sin incluir apenas esfuerzos para la racionalización de los gastos. Esto supone cargar todo el esfuerzo en los actuales y futuros cotizantes, y, muy particularmente, sobre los más cualificados, con los impactos que esto puede tener sobre el empleo en el mercado de trabajo. De hecho, es de especial interés medir el efecto que esta reforma puede tener en el tan deseado retraso de la edad real de jubilación, y en la permanencia en el mercado laboral más allá de la edad legal de jubilación.



QUINTA. - La situación del sistema de pensiones es complicada, ya que el déficit contributivo actual del sistema de Seguridad Social está en el 2% del PIB (el déficit por operaciones no financieras es del 0,54% en 2022 al descontar las transferencias del estado, que se reflejan en el déficit y la deuda soberana). Pero sabemos que va a empeorar porque: la derogación del Índice de Revalorización de las Pensiones y del Factor de Sostenibilidad se reflejará en un incremento de 3,5 p.p. del PIB (según el Ageing Report 2021 de la Comisión Europea); y el envejecimiento de la población supondrá otros 0,7 p.p. de PIB (también según la misma fuente). Compensar estos incrementos de gasto con el ahorro que supone el acercamiento de la edad efectiva de jubilación a la edad legal resulta bastante incierto. A esto habría que sumar, aproximadamente, 0,25 p.p. por el efecto de las medidas que aumentan el gasto y restar **0,95 p.p.** como máximo derivados de los mayores ingresos que esta reforma genera y se han comentado anteriormente. El resultado de todos estos efectos permite concluir que es muy probable que, transcurrido el periodo previsto en la reforma, deba activarse el mecanismo automático de corrección de los desajustes para poder generar ingresos suficientes que los equilibren. Sin embargo, si esos ingresos extra se centran, como de hecho ocurre en esta reforma, en seguir aumentando el tipo de cotización, se puede provocar un significativo quebranto en el mercado laboral.

SEXTA. - Muchos otros países avanzados han realizado reformas de sus sistemas de pensiones en las últimas décadas. Las soluciones adoptadas han combinado medidas como: controlar el gasto futuro; reforzar la sostenibilidad mediante la implantación de mecanismos de ajuste automáticos; aumentar la participación de los trabajadores y repartir los esfuerzos entre las generaciones y la responsabilidad institucional, corporativa y personal; buscando el equilibrio entre la Seguridad Social y la Previsión Social Complementaria; vinculando la edad de jubilación con la esperanza de vida; incentivando la permanencia en el mercado laboral; y, en algunos casos, combinando con fórmulas de pensiones de aportación definida. Esta reforma, sin embargo, y como se ha dicho, sólo aborda medidas para mejorar los ingresos.

SÉPTIMA. - A modo de conclusión general, esta reforma va a suponer:

- a. Un cambio de las fuentes de financiación del sistema, al hacer recaer todo el peso del ajuste sobre las cotizaciones que pagan empresas y trabajadores;
- b. Un deterioro de la equidad contributiva, intergeneracional e intrageneracional, del sistema, al realizar un ajuste del incremento de las cotizaciones que recae, en mayor medida, sobre los afiliados más jóvenes y/o con salarios más elevados;
- c. Un empeoramiento de la sostenibilidad financiera del sistema, a la vista de los propios datos expuestos por el Ministerio. Esto sólo se podría evitar aplicando en su totalidad el mecanismo de ajuste que activaría una fuerte subida de ingresos -muy probablemente mediante el alza del tipo de



cotización-, con las consecuencias que esto puede tener en el mercado de trabajo y, nuevamente, sobre la equidad del sistema.

OCTAVA. - Por último, queremos hacer constar las aportaciones que ha realizado el Instituto de Actuarios Españoles en materia de Seguridad Social. Esta institución, en todos los informes sobre la materia (2019, 2020 y 2022) ha defendido un punto de vista puramente técnico, derivado del análisis de actuarios y expertos independientes, enfocado en mejorar la equidad y la sostenibilidad financiera de nuestro sistema de pensiones, sin que ello suponga sacrificar la suficiencia. En el marco de ese análisis, el Instituto ha sugerido diversos ajustes y reformas posibles que podrían haberse tenido en cuenta en la reforma que aquí se analiza. Cabe resaltar la propuesta de creación de la “Oficina del Actuario Jefe”, organismo independiente que se encargaría de realizar todos los cálculos y proyecciones de ingresos y de gasto de la Seguridad Social, tanto del sistema actual como de cualquier propuesta de cambio del mismo, ayudaría a explicar el sistema a la sociedad, reportaría directamente al Congreso de los Diputados y aplicaría las mejores prácticas, principios y criterios de la ciencia actuarial a nivel mundial. Esta propuesta tratar de replicar el modelo anglosajón que actualmente aplica US, Canadá, UK y Japón, entre otros países, que busca diferenciar la dimensión técnica de la política o ideológica a la hora de tomar decisiones sobre el sistema de pensiones, que fue el objetivo con el que se creó el Pacto de Toledo en 1995.

REFERENCIAS:

- 1) Encuesta de Estructura Salarial 2018. Instituto Nacional de Estadística. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177025&menu=ultiDatos&idp=1254735976596
- 2) Instituto de Actuarios Españoles (2019). “Informe del Instituto de Actuarios Españoles sobre la Seguridad Social española: situación actual y perspectivas futuras”. Comité de Apoyo a la Junta de Gobierno del Instituto de Actuarios Españoles en pensiones. https://www.actuarios.org/wp-content/uploads/2019/10/Informe_IAE_Situacion_SS_Oct2019.pdf
- 3) Instituto de Actuarios Españoles (2020). “Factor de Equidad Actuarial del Sistema Contributivo de Pensiones de Jubilación Español”. Comité de Apoyo a la Junta de Gobierno del Instituto de Actuarios Españoles en pensiones. Versión revisada y corregida de septiembre de 2021. <https://www.actuarios.org/wp-content/uploads/2020/09/Informe-IAE-sobre-el-Factor-de-Equidad-Actuarial-del-Sistema-Contributivo-de-Pensiones-de-Espana.pdf>
- 4) Instituto de Actuarios Españoles (2022). “Análisis de la reforma de pensiones de 2021”. Comité de Apoyo a la Junta de Gobierno del Instituto de Actuarios Españoles



en pensiones. <https://www.actuarios.org/wp-content/uploads/2021/07/Informe-Reformas-SS-2021-Instituto-Actuarios-Jun2022.pdf>

- 5) MISSyM (2023). “Situación de las recomendaciones del Pacto de Toledo”. Presentación a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. Comparecencia de D. José Luis Escrivá, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Marzo de 2023.
- 6) Muestra Continua de Vidas Laborales 2019. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- 7) Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones.



Tablas IAE

Medida	Impacto en Ingresos (% PIB) *	Periodo transitorio
Subida adicional base máxima	0,42	2024 a 2050
MEI (base)	0,41	2023 a 2029
Cotización de solidaridad	0,2	2025 a 2045
≈ TOTAL	0,95	

*El impacto estimado individual de cada medida se calcula suponiendo que no se implantaran el resto y se refiere al final de cada periodo transitorio. El impacto total es algo menor a la suma de los tres porque hay solapamiento parcial de los efectos.

Medida	Impacto en Gastos (% PIB) *	Periodo transitorio
Doble fórmula de cálculo de la base reguladora y mejora tratamiento lagunas	0,15	2026 a 2037
	0,07	
Fórmula única mejores 27 en los últimos 29 años	-0,08	2041 a 2044
Subida adicional pensión máxima	0,01	2025 a 2050
Otras medidas de adecuación**	0,17	2024 a 2027
≈ TOTAL	0,25	

*Los impactos estimados se refieren a largo plazo, cuando todas las pensiones en vigor se hubieran calculado con la nueva normativa. **Incluye mejora del 10% del complemento de brecha de género, aumento de los importes de las pensiones mínimas hasta llegar al umbral de la pobreza y aumento de la pensión no contributiva hasta el 75% de dicho umbral.