

**Análisis Regional España / Pensiones**

# El déficit de pensiones en tiempos de reformas

Vozpópuli (España)

**Enrique Devesa / Rafael Doménech**

En los últimos días hemos conocido las nuevas previsiones de déficit público recogidas en la [Actualización del Programa de Estabilidad 2021-2024](#) remitido por el Gobierno a la Comisión Europea. De acuerdo con estas previsiones, para 2021 el objetivo de déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas (AA.PP.) es de un 8,4% del PIB, e irá disminuyendo hasta el 3,2% en 2024. El Estado asume la mayor parte del déficit durante estos años. Por su parte, se espera que la Seguridad Social alcance un déficit del 1,5% en 2021, que irá reduciéndose hasta el 0,7% en 2024.

¿Cómo contribuye el sistema de pensiones al déficit público? Si el déficit del sistema de pensiones coincidiera con el de la Seguridad Social podría pensarse que los números anteriores indican que el sistema de pensiones supondrá menos de la cuarta parte del déficit de las AA.PP. Sin embargo, se trata de una conclusión precipitada ya que la Seguridad Social tiene otras funciones y, como se muestra a continuación, el déficit del sistema público de pensiones incluye transferencias del Estado que se suman a los ingresos propios de un sistema de reparto.

Para tener una idea de la situación de partida, conviene evaluar cuál fue el déficit contributivo del sistema público de pensiones en 2020, utilizando el excelente trabajo de seguimiento de la ejecución presupuestaria que realiza el [Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social](#) de las Universidades de Valencia y Extremadura. Si consideramos únicamente la suma de los ingresos propios (cotizaciones sociales por contingencias comunes, transferencias para pensiones mínimas y otros ingresos, sin incluir otras transferencias del Estado) el sistema alcanzó unos ingresos de 127,7 mil millones de euros, un 3,7% menos que en 2019, frente a la caída del 9,9% del PIB nominal como consecuencia de la pandemia. Por su parte, los gastos del sistema (pensiones contributivas, complemento para pensiones mínimas, incapacidad temporal y otros gastos) alcanzaron los 158,3 mil millones, un 4,3% más que en 2019, a pesar del menor crecimiento del número de pensiones por los efectos del COVID-19. El déficit contributivo fue, por lo tanto, de 30,6 mil millones, equivalente a un 2,7% del PIB de 2020, frente al 1,5% del año anterior. En términos relativos, el déficit es de 3.470 euros al año por pensionista y de 1.632 euros por cotizante.

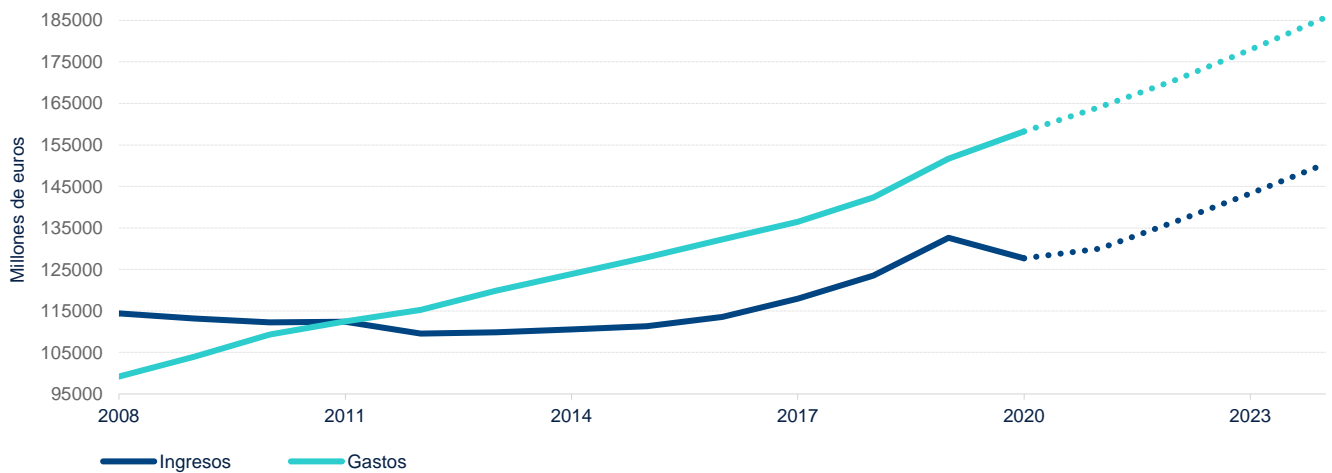
De 2021 a 2024 la Actualización del Programa de Estabilidad 2021-2024 prevé que el gasto nominal en pensiones aumente anualmente un 4,1% de media. En este horizonte se espera que las pensiones se actualicen con el IPC. Si suponemos que la inflación evoluciona de manera similar al deflactor del PIB, la revalorización nominal promedio será del 1,5% entre 2021 y 2024. Para llegar al aumento anual previsto del gasto del 4,1%, a la revalorización hay que añadir el crecimiento del número de pensiones (que suponemos alrededor de un promedio anual del 1,2%, similar al de antes de la pandemia) y el del efecto sustitución (1,5%) debido, entre otros motivos, a que las nuevas pensiones son más altas que las que causan baja. Con estas previsiones, el gasto en pensiones aumentará desde los 158,3 mil millones de 2020 hasta los 185,7 de 2024.

Por su parte, el Programa de Estabilidad prevé que las cotizaciones sociales crezcan un 1,8% en 2021, y un 5% de media entre 2022 y 2024. Si suponemos que los ingresos del sistema de pensiones crecen a estas tasas, los recursos propios aumentarán desde 127,7 mil millones de 2020 hasta 150,5 en 2024. Bajo estos supuestos, los ingresos propios del sistema de pensiones convergen al 10,5% sobre el PIB en 2024, justo el promedio observado durante la década anterior a la crisis del COVID-19.

Por lo tanto, puede concluirse que, utilizando las previsiones del Programa de Estabilidad y con las debidas cautelas, la recuperación económica prevista será probablemente insuficiente para reducir el déficit del sistema de pensiones,

que aumentará desde los 30,6 mil millones de 2020 hasta los 35,2 en 2024. En términos del porcentaje sobre el PIB el déficit se estabilizará alrededor del 2,5% en este horizonte temporal de proyección, un punto más que antes de la crisis provocada por la pandemia.

Gráfico 1. **INGRESOS Y GASTOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES**



Fuente: elaboración propia en base a MISSM, Programa de Estabilidad, 2021-2024 y Grupo de Investigación en Pensiones y Protección Social

A corto plazo y de acuerdo con el Programa de Estabilidad, ¿cómo se financiará ese déficit del sistema de pensiones del 2,5% del PIB? Como el propio programa reconoce, básicamente se propone trasladar el déficit del sistema de pensiones a otros ámbitos, lo que no resuelve las necesidades financieras del Estado en su conjunto. Aunque se trata de una opción legítima, a nuestro juicio la falta de transparencia con la que se hace puede generar una falsa percepción por parte de la opinión pública de que el sistema de pensiones es actualmente autosuficiente, y no presenta un problema de déficit estructural, lo que no es cierto ahora y lo será cada vez menos en las próximas décadas, en ausencia de medidas compensadoras suficientes. De hecho, sería más transparente y ofrecería una imagen más fiel del sistema revalorizar las pensiones con el IPC utilizando el Índice de Revalorización de las Pensiones y hacer explícitas las transferencias necesarias para ello, ante la insuficiencia de los recursos propios.

La manera en la que se aplica la propuesta de “culminación de separación de fuentes” que han planteado el Gobierno y el Pacto de Toledo es también problemática. Algunos casos concretos (por ejemplo, las reducciones en las cotizaciones sociales para el fomento del empleo) son gastos impropios de la Seguridad Social de los que debería hacerse cargo el Estado, pero no todos. Muchas de las partidas corresponden a gastos de carácter contributivo o inherentes al propio diseño y funcionamiento del sistema de pensiones. La propuesta también implica dedicar las cotizaciones por desempleo al pago de pensiones. Estas cotizaciones constituyen la mayor parte de los ingresos del SEPE y son apenas suficientes para hacer frente a las prestaciones de desempleo a lo largo del ciclo económico. Así, en 2021 el sistema de pensiones recibirá una transferencia de 6.387 millones de euros, equivalente a 2 de los 7 puntos de cotizaciones por desempleo. La propuesta para los próximos años es trasladar adicionalmente al menos otros tres puntos de cotizaciones por desempleo al sistema de pensiones. En total, unos 16 mil millones de euros, algo menos de la mitad del déficit contributivo del sistema de pensiones previsto en 2021, que el Estado tendrá que transferir al SEPE para que pueda pagar sus prestaciones contributivas.

De 2025 en adelante, las previsiones apuntan a un aumento de este déficit, aunque con bastantes incertidumbres sobre su magnitud, como es natural. Por un lado, están los factores que presionan al alza el gasto, como la jubilación de la generación del *baby boom*, el aumento de la esperanza de vida, la actualización de las pensiones en base a la

inflación, y, por otro, los que impulsan a la baja los ingresos, como el menor crecimiento de la población en edad de trabajar. En general, todas las proyecciones apuntan a que la tasa de dependencia de la población mayor de 67 años sobre la población en edad de trabajar se va a duplicar en las próximas tres décadas. Como resultado, según la [AIReF](#) estos factores demográficos darán lugar a un incremento gradual del gasto en pensiones de 4,2 puntos porcentuales del PIB hasta 2050. Por otro, están todas aquellas reformas, como las contempladas en el Programa de Estabilidad, que puedan introducirse en los próximos años para limitar el aumento del gasto (por ejemplo, el aumento de la edad efectiva de jubilación, la modificación del período de cómputo para el cálculo de la pensión, o la introducción de un mecanismo de equidad intergeneracional todavía por definir). Y los que podrían aumentar los ingresos (incremento de las cotizaciones de autónomos, aumento de la base máxima del sistema, o aceleración de la productividad y de los salarios, como resultado de otras reformas estructurales). Como venimos defendiendo desde hace años, en este contexto de incertidumbre a largo plazo lo mejor no es confiar en la suerte, sino introducir mecanismos de ajuste automático que equilibren el sistema de pensiones independientemente del balance de las distintas fuerzas que actúan sobre él, y mejorar su suficiencia, equidad, contributividad y transparencia.

En resumen, bajo su diseño actual, el sistema de pensiones no es capaz de generar recursos propios suficientes para cubrir sus necesidades de gasto inmediatas, ni tampoco las previstas a medio y largo plazo. La estrategia del Pacto de Toledo de dedicar cotizaciones por desempleo al sistema de pensiones y trasladar algunos gastos propios no creemos que sea una buena solución. Aunque reducirá el déficit del sistema de pensiones a corto plazo, aumentará en la misma medida el déficit estructural del SEPE, cambiando el problema de sitio, sin resolverlo para el Estado en su conjunto. Además, en lugar de separar fuentes de financiación, tiende a mezclarlas, reduciendo así la transparencia y ocultando la verdadera situación del sistema público de pensiones.

En los próximos meses España debe llevar a cabo reformas para cumplir con la condicionalidad de los fondos europeos Next Generation EU. Dados el déficit estructural de partida y las previsiones de aumento del gasto en pensiones en las próximas décadas, es necesario introducir gradualmente mecanismos que contengan su crecimiento, para evitar subidas de cotizaciones e impuestos que, además de reducir la inversión y el crecimiento del empleo y de la productividad, impliquen una redistribución intergeneracional muy elevada y una carga añadida sobre las generaciones más jóvenes.

## AVISO LEGAL

El presente documento no constituye una "Recomendación de Inversión" según lo definido en el artículo 3.1 (34) y (35) del Reglamento (UE) 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre abuso de mercado ("MAR"). En particular, el presente documento no constituye un "Informe de Inversiones" ni una "Comunicación Publicitaria" a los efectos del artículo 36 del Reglamento Delegado (UE) 2017/565 de la Comisión de 25 de abril de 2016 por el que se completa la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los requisitos organizativos y las condiciones de funcionamiento de las empresas de servicios de inversión ("MiFID II").

Los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos u opiniones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA.

### INTERESADOS DIRIGIRSE A:

BBVA Research: Calle Azul, 4. Edificio La Vela – 4ª y 5ª planta. 28050 Madrid (España).  
Tel.: +34 91 374 60 00 y +34 91 537 70 00 / Fax: +34 91 374 30 25  
bbvaresearch@bbva.com www.bbvaresearch.com

