



Comisión
Europea

ISSN 2443-8014 (online)

Informe sobre el Envejecimiento 2021

**Proyecciones Económicas y
Presupuestarias para los
Estados Miembros de la UE
(2019-2070)**

Versión traducida y adaptada por la
Secretaría de Políticas Europeas de UGT

ECONOMÍA EUROPEA



Asuntos
Económicos
y Financieros

RESUMEN EJECUTIVO

1. 2021 INFORME SOBRE EL ENVEJECIMIENTO: MANDATO, FINALIDAD, COBERTURA Y SINOPSIS

Mandato y propósito del Informe sobre el envejecimiento de 2021

La sostenibilidad de las finanzas públicas en la UE puede controlarse y salvaguardarse mejor si su análisis se basa en información fiable y comparable sobre posibles retos, incluidos los derivados de los cambios demográficos de los próximos decenios. *Por este motivo, el Consejo ECOFIN ha dado un mandato al Comité de Política Económica (EPC) para que elabore un nuevo conjunto de previsiones a largo plazo de los gastos relacionados con la edad para 2021,* sobre la base de las nuevas proyecciones demográficas facilitadas por Eurostat. Para cumplir este mandato, el EPC y los servicios de la Comisión (Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros - DG ECFIN) acordaron un programa de trabajo con disposiciones amplias para organizar las proyecciones y validar sus hipótesis y metodologías (véase a continuación el resumen del ejercicio de proyección para más detalles).

Las proyecciones a largo plazo muestran dónde (en qué países), cuándo y en qué medida se acelerarán las presiones del envejecimiento, a medida que se retire la generación del baby boom y se espere que la población de la UE viva más tiempo en el futuro. Por lo tanto, las proyecciones son útiles para poner de relieve los desafíos políticos inmediatos y futuros para los gobiernos planteados por las tendencias demográficas proyectadas. El informe proporciona un conjunto muy rico de información a nivel de cada país, que abarca un largo período de tiempo (hasta 2070), compilado de manera comparable y transparente.

Las proyecciones del Informe sobre el Envejecimiento alimentan una serie de debates y procesos políticos a escala de la UE. En particular, se utilizan en el contexto de la coordinación de las políticas económicas para determinar los retos y opciones de política pertinentes (en el contexto del Semestre Europeo, con el fin de identificar los retos políticos, y como parte del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, entre otros, al establecer los objetivos presupuestarios a medio plazo (OTM) y en la evaluación anual de la sostenibilidad de las finanzas públicas)¹. Además, las proyecciones respaldan el análisis de las repercusiones macroeconómicas del envejecimiento de la población, en particular en el mercado de trabajo y el crecimiento económico potencial.

Cobertura y visión general del ejercicio de proyección a largo plazo de 2021

Las proyecciones a largo plazo se basan en metodologías e hipótesis convenidas. Toman como punto de partida las proyecciones demográficas de Eurostat para el período 2019 a 2070². Además, el EPC, sobre la base de propuestas preparadas por los servicios de

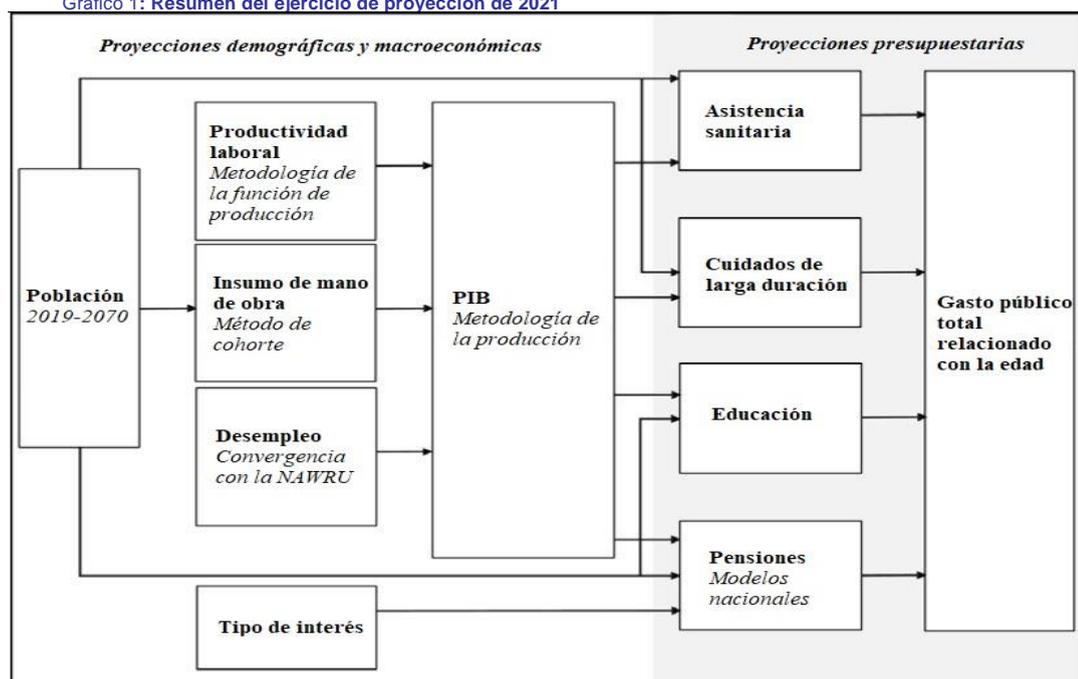
¹ También se incorporarán al Fondo de Recuperación y Resiliencia, en particular para informar la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia presentados por los Estados miembros. El Fondo es la pieza central de NextGenerationEU, un instrumento de recuperación temporal que permite a la Comisión recaudar fondos para ayudar a reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia del coronavirus. El Mecanismo también se ajusta estrechamente a las prioridades de la Comisión para garantizar a largo plazo una recuperación sostenible e inclusiva que promueva las transiciones verde y digital.

² Las proyecciones demográficas se basan en EUROPOP2019 (proyecciones demográficas de Eurostat con año de base 2019). Las proyecciones de crecimiento del PIB se basan en las proyecciones del Grupo de Trabajo T+10 del EPC sobre la brecha de producción (OGWG) a medio plazo a partir de las previsiones de la primavera de 2020 de la Comisión (basadas en EUROPOP2018 con año base 2018, el último disponible en ese momento). Estas proyecciones no tienen en cuenta el impacto de la pandemia COVID-19 (las proyecciones EUROPOP2019 fueron finalizadas por Eurostat en abril de 2020).

la Comisión (DG ECFIN) y el Grupo de Trabajo sobre el Envejecimiento (AWG) del EPC, sobre la base de hipótesis y metodologías comunes a todos los Estados miembros para proyectar un conjunto de variables macroeconómicas clave que abarquen la población activa (tasas de participación, empleo y desempleo), la productividad laboral y el tipo de interés (véase el gráfico 1). Este conjunto de variables permite deducir el PIB de todos los Estados miembros hasta 2070³. Las hipótesis macroeconómicas en las que se basa este informe se acordaron en el primer semestre de 2020 y se publicaron en noviembre de 2020⁴.

Sobre la base de estas hipótesis, se llevaron a cabo proyecciones presupuestarias separadas para cuatro partidas del gasto público, a saber, pensiones, atención de la salud, atención a largo plazo y educación⁵. Las previsiones para las pensiones fueron elaboradas por los Estados miembros utilizando su propio modelo(s) nacional, que refleja la legislación vigente en materia de pensiones⁶. De este modo, las proyecciones se benefician de reflejar las circunstancias específicas de cada país que prevalecen en los distintos Estados miembros como resultado de la diferente legislación en materia de pensiones, al mismo tiempo que se garantiza la coherencia al basar las proyecciones en hipótesis subyacentes acordadas de común acuerdo. Los servicios de la Comisión Europea (DG ECFIN) gestionaron las proyecciones de asistencia sanitaria, asistencia a largo plazo y educación sobre la base de un modelo de proyección común para cada partida de gasto, teniendo en cuenta, en su caso, los entornos específicos de cada país. Los resultados de estas proyecciones separadas se agregan para proporcionar una proyección global del gasto público relacionado con la edad (véase el gráfico 1).

Gráfico 1: Resumen del ejercicio de proyección de 2021



Fuente: Comisión Europea, EPC

³ Además de todos los Estados miembros de la UE, el informe incluye proyecciones para Noruega.

⁴ Véase Comisión Europea (DG ECFIN) y Comité de Política Económica (AWG) (2020) "Informe 2021 sobre el envejecimiento: hipótesis subyacentes y metodologías de proyección", Comisión Europea, Economía Europea, Documentos institucionales, No. 142, noviembre.

⁵ A partir de esta ronda, el EPC decidió no incluir las proyecciones de las prestaciones por desempleo, que en el pasado ya se consideraban partidas de gastos no estrictamente relacionadas con la edad

⁶ Con el fin de garantizar una alta calidad y comparabilidad de los resultados de las proyecciones de las pensiones, el AWG y los servicios de la Comisión llevaron a cabo una profunda revisión por homólogos en varias reuniones celebradas entre septiembre y diciembre de 2020. Las proyecciones incorporan la legislación sobre pensiones vigente en ese momento. No se han incorporado nuevas medidas de reforma después del 31 de diciembre de 2020

Las proyecciones a largo plazo incluyen una amplia gama de escenarios alternativos y pruebas de sensibilidad, que reflejan la incertidumbre en torno al escenario de referencia. Las proyecciones de referencia (o escenario de referencia del AWG) se hacen bajo un supuesto de no cambio de políticas, que generalmente ilustra la evolución del gasto relacionado con la edad si las políticas actuales permanecen sin cambios. Sin embargo, hay incertidumbre en torno a estas proyecciones, y los resultados están fuertemente influenciados por las suposiciones subyacentes. Por esta razón, se lleva a cabo un amplio conjunto de escenarios alternativos y pruebas de sensibilidad, destacando hasta qué punto las proyecciones del gasto público son sensibles a las hipótesis clave.

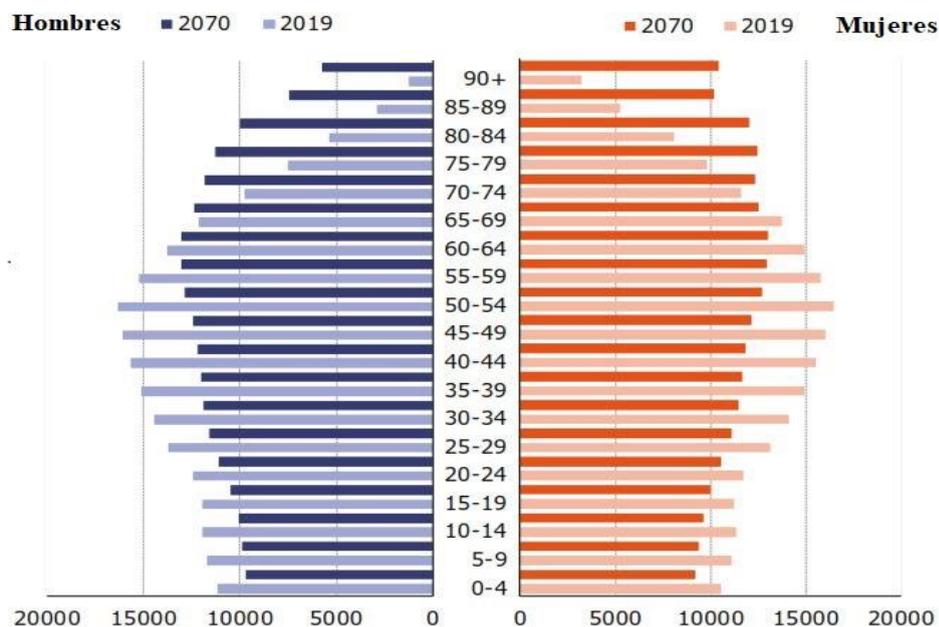
2. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO DEL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

2.1. Evolución demográfica y macroeconómica prevista

Se prevé una reducción significativa de la población en edad de trabajar en la UE en las próximas décadas

Las proyecciones demográficas a largo plazo revelan que la UE se volverá cada vez más gris en las próximas décadas. Se prevé que la población total de la UE no sólo disminuirá a largo plazo, sino que también experimentará un cambio significativo en su estructura de edades en las próximas décadas (véase el gráfico 2). Según Eurostat, la población global disminuirá un 5% entre 2019 (447 millones) y 2070 (424 millones). La población en edad de trabajar (20-64) disminuirá aún más marcadamente de 265 millones en 2019 a 217 millones en 2070, lo que refleja la fecundidad, la esperanza de vida y la dinámica de los flujos migratorios.

Gráfico 2: UE - Población por grupos de edad y género, 2019 y 2070 (miles)



Fuente: Comisión Europea, EPC

El envejecimiento de la población afectará tanto a hombres como a mujeres, con un aumento significativo de la edad mediana. La población proyectada en 2070 es menor o cercana a la población en 2019 en todas las cohortes de edad entre 0 y 64 años (hasta 69 años para las mujeres). Por el contrario, en todas las cohortes de edad de 65 años o más (mayores de 69 años para las mujeres), la población proyectada en 2070 es mayor que en 2019. Además, mientras que en 2019, la cohorte más grande para hombres y mujeres tenía entre 50 y 54 años, en 2070 la cohorte más grande tendrá entre 60 y 64 años para

las mujeres y entre 55 y 59 años para los hombres (véase el gráfico 2). En general, la edad mediana aumentará en 5 años tanto para los hombres como para las mujeres en 2070 (llegando a 47,3 para los hombres y 50,3 para las mujeres). Se prevé una evolución similar para la zona del euro.

Para 2070, se prevé que la proporción de la UE en la población mundial total se reduzca al 3,7%, desde su valor actual del 5,7% (2020), y la proporción de personas mayores en su población será la segunda más alta a nivel mundial entre las grandes economías.

Sin tener en cuenta los efectos de la COVID-19 sobre la mortalidad y la esperanza de vida, los cambios proyectados en la estructura demográfica reflejan las hipótesis sobre las tasas de fecundidad, la esperanza de vida y los flujos migratorios. Se supone que la *tasa de fecundidad total* aumentará de 1,52 en 2019 a 1,65 en 2070 para la UE en su conjunto. Esta tendencia se deriva de un supuesto proceso de convergencia entre los Estados miembros a muy largo plazo hacia el país con la tasa de fecundidad más alta (en 2019). En la UE, se espera que la *esperanza de vida* al nacer de los hombres aumente en 7,4 años durante el período de proyección, de 78,7 en 2019 a 86,1 en 2070. Para las mujeres, se prevé que la esperanza de vida al nacer aumente en 6,1 años, de 84,2 en 2019 a 90,3 en 2070, lo que implica cierta convergencia de la esperanza de vida entre hombres y mujeres. Los mayores aumentos se prevén para los Estados miembros con la esperanza de vida más baja en 2019. Se prevé que las *entradas anuales netas de migración* a la UE disminuyan de aproximadamente 1,3 millones de personas en 2019 a 1,0 millones de personas en 2070, lo que representa una disminución de la contribución del 0,3% al 0,2% de la población total⁷. Sin embargo, existen grandes diferencias entre los Estados miembros.

La tasa demográfica de dependencia de las personas de edad aumentará considerablemente a largo plazo

Se prevé que la tasa de dependencia de las personas de edad aumentará considerablemente a largo plazo, con menos de dos personas en edad de trabajar por cada persona de 65 años o más para el año 2070. Se prevé que la relación demográfica de dependencia de la tercera edad (personas de 65 años o más en relación con las personas de 20 a 64 años) en la UE aumente en 24,7 pps. durante el período de proyección, del 34,4% en 2019 al 59,2% en 2070. Esto implica que la UE pasaría de tener alrededor de tres personas en edad de trabajar por cada persona mayor de 65 años a tener solo menos de dos personas en edad de trabajar. La mayor parte de este aumento se debe a la relación de dependencia de la tercera edad (personas de 80 años o más en relación con las de 20 a 64 años), que está aumentando en 15,8 pps. (9,9% a 25,7%) en este horizonte.

Se prevé que aumenten las tasas generales de participación en el mercado de trabajo, en particular para los trabajadores de más edad, apoyados por reformas de las pensiones, y para las mujeres

Se prevé que las reformas legislativas de las pensiones tendrán un impacto considerable en la tasa de participación de los trabajadores de más edad, según el modelo de simulación de cohortes de la Comisión. Las tasas de participación se

⁷ Los modelos de Eurostat para proyectar la inmigración y la emigración garantizan la coherencia de los flujos dentro de la UE y se articulan en torno a tres módulos. Para 2019, utilizan un componente de pronóstico inmediato basado en la evidencia empírica más reciente. Para el mediano plazo, extrapolan las tendencias observadas en los últimos años. Por último, las proyecciones a largo plazo utilizan un módulo de convergencia parcial. Por otra parte, para todos los años en los que se prevé que la población de 15 a 64 años disminuirá, un factor de corrección de la retroalimentación desencadena una inmigración adicional de fuera de la UE equivalente al 10% de la disminución prevista de la población en edad activa (véase la parte I, capítulo 1)

proyectan utilizando un modelo de simulación de cohortes (CSM), que permite, en particular, tener en cuenta el impacto de las reformas legislativas de las pensiones en la tasa de participación de los trabajadores de más edad (incluidas las medidas que se introducirán gradualmente). En la mayoría de los Estados miembros de la UE, se prevé que las reformas legislativas de las pensiones tengan un impacto significativo en la participación en el mercado laboral de los trabajadores de 55 a 64 años, con diferencias en la UE en función de su magnitud y de la fase de implantación. Las proyecciones muestran un aumento promedio de aproximadamente 10 pps. en la tasa de participación para esta categoría de edad, del 62,3% en 2019 al 71,9% en 2070.

Se prevé un mayor aumento de la participación total de las mujeres, lo que refleja la creciente participación de las generaciones más jóvenes en el mercado de trabajo y la armonización de la edad de jubilación con la de los hombres. El aumento previsto de las tasas de participación entre los 55 y los 64 años es mucho mayor para las mujeres (alrededor de 13 pps. en promedio) que para los hombres (cerca de 6 pps. en promedio), lo que refleja la convergencia progresiva de las tasas de participación entre los géneros en varios países. En general, se prevé que la tasa total de participación de las personas de 20 a 64 años aumente del 78,2% en 2019 al 80,7% en 2070 en toda la UE y del 78,4% al 81% en la zona del euro. Esto está siendo impulsado por una mayor participación femenina, que se prevé que aumente en 4,4 pps. en comparación con 0,5 pps. para los hombres en la UE y en 4,6 pps. en comparación con 0,4 pps. para los hombres en la zona del euro.

Sin embargo, la oferta de mano de obra disminuirá como consecuencia del descenso previsto de la población en edad de trabajar

A pesar del aumento de la tasa de participación, se prevé que la oferta total de mano de obra disminuya a largo plazo, lo que refleja el poderoso factor demográfico. Se prevé que la oferta de mano de obra para las personas de 20 a 64 años en la UE disminuya un 15,5 % en el período 2019-70, de las cuales un 2,8 % en 2030 y otro 13,1 % entre 2030 y 2070. En la zona del euro, la caída prevista de la oferta de mano de obra es del 12,6% durante todo el período, de la cual el 2,2% tiene lugar entre 2019 y 2030 y otro 10,7% entre 2030 y 2070.

Se prevé un nuevo aumento de las tasas de empleo ...

Se prevé que la tasa total de empleo aumente a largo plazo, incluso como resultado de la convergencia supuesta a unas tasas de desempleo de equilibrio (generalmente más bajas) en toda la UE. En particular, se prevé que el desempleo disminuya ligeramente en la UE, pasando del 6,8% en 2019 al 5,8% en 2070, bajo el supuesto general de que la tasa convergerá a las 'NAWRUs' estimadas⁸. Se supone que el desempleo en la zona del euro disminuirá más marcadamente del 7,7% en 2019 al 6% en 2070. Por lo tanto, dada la proyección demográfica, la proyección de la fuerza de trabajo y las hipótesis de la tasa de desempleo, se prevé que la tasa total de empleo (para las personas de 20 a 64 años) en la UE aumente del 73,1% en 2019 al 76,2% en 2070. En la zona del euro, se espera un aumento algo mayor, con una tasa de empleo que pasa del 72,6% en 2019 al 76,3% en 2070.

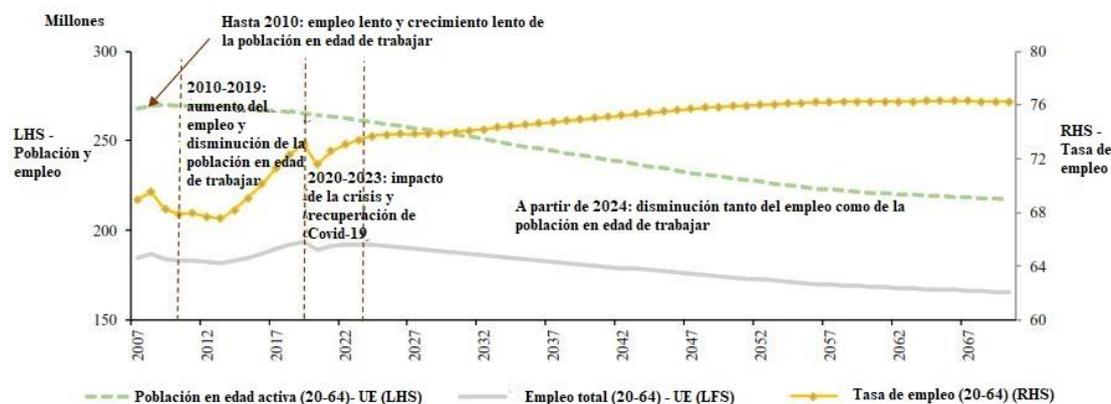
.....mientras que se prevé que el nivel de empleo disminuirá

Las tendencias demográficas tienen efectos significativos en el mercado de trabajo, y pueden identificarse cuatro períodos distintos para la UE (Véase el gráfico 3): i) 2007-2010: la población en edad de trabajar estaba creciendo, pero el empleo era lento a medida que la crisis financiera mundial pesaba sobre el crecimiento del empleo durante este período; ii) 2011-2019: la población en edad de trabajar comenzó a disminuir con el *Baby boom* entrando en la jubilación. Sin embargo, la reducción de las tasas de desempleo y, en particular, el aumento de las tasas de empleo de las mujeres y los trabajadores de edad

⁸ NAWRU es sinónimo de tasa salarial de desempleo no acelerada. Para los países con una NAWRU estimada elevada, se supone que el desempleo estructural seguirá disminuyendo hasta alcanzar la mediana de la UE.

amortiguaron los efectos del cambio demográfico, y el número total de personas empleadas comenzó a aumentar durante la última parte de este período; iii) 2020-23: la crisis COVID-19 condujo a una reducción temporal de la tasa de empleo en 2020, seguida de una recuperación supuesta hasta 2023, con el número total de personas empleadas volviendo gradualmente a los niveles previos a la crisis (próximos a ellos); iv) *a partir de 2024*: el aumento previsto de las tasas de empleo es más lento, ya que la tendencia al aumento del empleo femenino y el impacto de las reformas de las pensiones serán menos pronunciados. Por consiguiente, se prevé que tanto la población en edad de trabajar como el número de personas empleadas disminuyan durante el resto del período de la proyección. La oferta de mano de obra y el empleo para las personas de 65 a 74 años experimentarán tendencias de alguna manera diferentes, con un aumento general hasta mediados de la década de 2030, que refleja la extensión de la vida laboral, seguido de una estabilización durante el resto del período de proyección.

Gráfico 3: Evolución de la población y el empleo (millones), UE



Fuente: Servicios de la Comisión, Eurostat, EPC

Crecimiento potencial estable del PIB proyectado a largo plazo, pero el crecimiento basado únicamente en el aumento de la productividad

En la UE en su conjunto, se prevé que la tasa media anual de crecimiento del PIB se mantenga bastante estable a largo plazo. Se prevé un crecimiento medio anual del PIB potencial del 1,3% en 2019-2070 para la UE en su conjunto en el escenario de referencia⁹. El crecimiento será del 1,2% en promedio hasta 2030, aumentará ligeramente hasta el 1,3% en la década de 2030 y hasta el 1,4% en la década de 2040, donde se espera que se mantenga hasta el 2070. Las proyecciones para la zona del euro siguen una trayectoria similar (aunque ligeramente inferior), con un crecimiento anual del 1% hasta 2030, del 1,2% en 2031-2040 y del 1,4% en 2041-2070. En general, la tasa media de crecimiento de la zona del euro en 2019-2070 se proyecta en un 1,3%. En términos per cápita, se prevé una evolución similar, con un crecimiento potencial medio del PIB del 1,4% en la UE (y del 1,3% en la zona del euro).

Las fuentes de crecimiento del PIB cambiarán drásticamente en el horizonte de las proyecciones. El trabajo contribuirá negativamente al crecimiento tanto en la UE como en la zona del euro en el horizonte de las previsiones debido a dos efectos opuestos. Por una parte, el supuesto aumento de las tasas de empleo contribuirá positivamente al crecimiento potencial medio del PIB. Por otra parte, esto se ve más que compensado por una disminución de la proporción de la población en edad de trabajar, que tiene una influencia negativa en el crecimiento. Como consecuencia de ello, el empleo total disminuirá constantemente durante

⁹ Dado que estas previsiones toman como punto de partida las previsiones de primavera de la Comisión para 2020, no incorporan el impacto positivo que el paquete de recuperación de la UE, en particular el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, tendrá sobre la economía a medio y largo plazo.

el período de las previsiones, y se espera que el insumo de mano de obra contribuya negativamente al crecimiento medio de la producción durante el período de las previsiones (en -0,2 pps. en la UE y en -0,1 pps. en la zona del euro). Por lo tanto, se prevé que el crecimiento de la productividad laboral, impulsado por el crecimiento del TFP, se convierta en la única fuente de crecimiento potencial de la producción tanto en la UE como en la zona del euro. Se prevé que el crecimiento anual de la productividad por hora trabajada aumente de menos del 1% al 1,5% en la década de 2030 y se mantenga bastante estable en torno al 1,6% durante el resto del período de proyección. Como resultado, el crecimiento medio anual de la productividad laboral es del 1,6% en 2019-2070. Se prevé una trayectoria similar en la zona del euro, aunque con un crecimiento medio de la productividad de solo el 1,4%. Las implicaciones de la no materialización del aumento previsto del crecimiento del TFP son objeto de análisis en los escenarios de riesgo.

2.2. Previsiones presupuestarias a largo plazo

Las proyecciones presupuestarias a largo plazo incluyen un escenario de referencia y una serie de pruebas de sensibilidad para captar la incertidumbre en torno a las hipótesis subyacentes. Se prevé que el impacto fiscal del envejecimiento representará un reto importante en casi todos los Estados miembros, y que sus efectos se harán evidentes ya en las dos próximas décadas en muchos países. Al igual que en anteriores ejercicios de proyección a largo plazo, un escenario de referencia (el escenario de referencia del AWG) se centra en el impacto presupuestario debido principalmente a la evolución demográfica. Además, reconociendo la considerable incertidumbre en cuanto a la evolución futura del gasto público relacionado con la edad, se lleva a cabo un conjunto de pruebas de sensibilidad para ilustrar en qué medida las proyecciones del gasto público son sensibles a las hipótesis demográficas clave, la fuerza de trabajo y las tendencias de la productividad, así como la evolución de los factores de coste (no demográficos) (véase la sección sobre escenarios de riesgo más adelante). En el informe, dada la enorme incertidumbre relacionada con la crisis COVID-19 en curso, se prepararon dos escenarios adicionales, que describen el posible impacto macroeconómico de la pandemia (el "escenario de recuperación retrasada" y el "escenario estructural adverso").

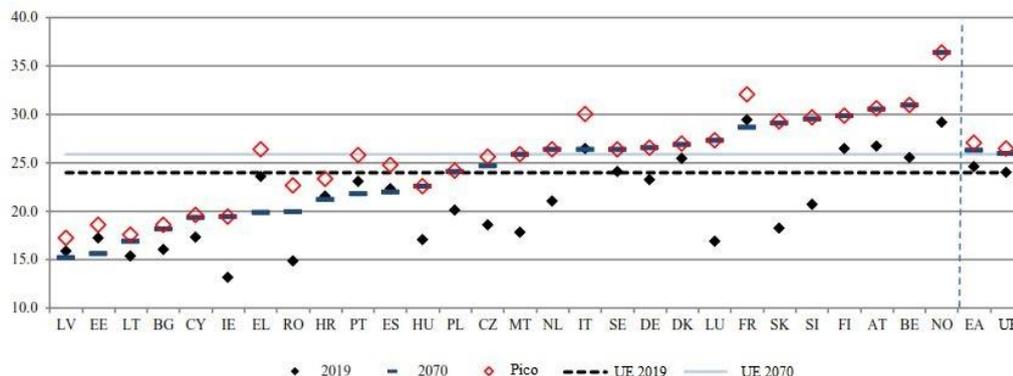
Resultados de la proyección de referencia

En la hipótesis de referencia, se prevé que el coste total del envejecimiento (incluidos los gastos de pensiones, asistencia sanitaria, asistencia a largo plazo y educación) aumente a largo plazo a nivel agregado de la UE/AE¹⁰. Se prevé que el coste total del envejecimiento, que se situó en el 24 % del PIB en 2019, aumente en 1,9 pps. del PIB en la UE en 2070. En la zona del euro, se prevé que aumente en 1,7 pps. durante el mismo período (frente al 24,6% del PIB en 2019) (véanse el gráfico 4).

El máximo de gasto relacionado con la edad como porcentaje del PIB se produce en la mitad del horizonte de las proyecciones. Para la mayoría de los países, el valor más alto se alcanza antes del final del horizonte de proyección (véanse los gráficos 4 y 7). Este perfil temporal se deriva principalmente de la proyección del gasto en pensiones, dado que el impacto de las reformas a menudo tarda mucho tiempo en establecerse. Además, en varios países, el efecto de envejecimiento de la población alcanza su punto máximo antes de 2070 (la relación de dependencia de las personas de edad no aumenta en todo el horizonte de la proyección). Por lo tanto, incluso si se prevé que el gasto en pensiones (como porcentaje del PIB) aumente modestamente durante todo el período de las proyecciones, e incluso disminuya a partir de mediados de la década de 2040, se prevé que su aumento en los próximos dos decenios sea pronunciado.

¹⁰ En el presente informe, y a diferencia de las ediciones anteriores, los cambios en las prestaciones de desempleo relacionados con la evolución del desempleo no se incluyen en los costos del envejecimiento

Gráfico 4: Gasto total relacionado con la edad (2019, año máximo y 2070), % del PIB



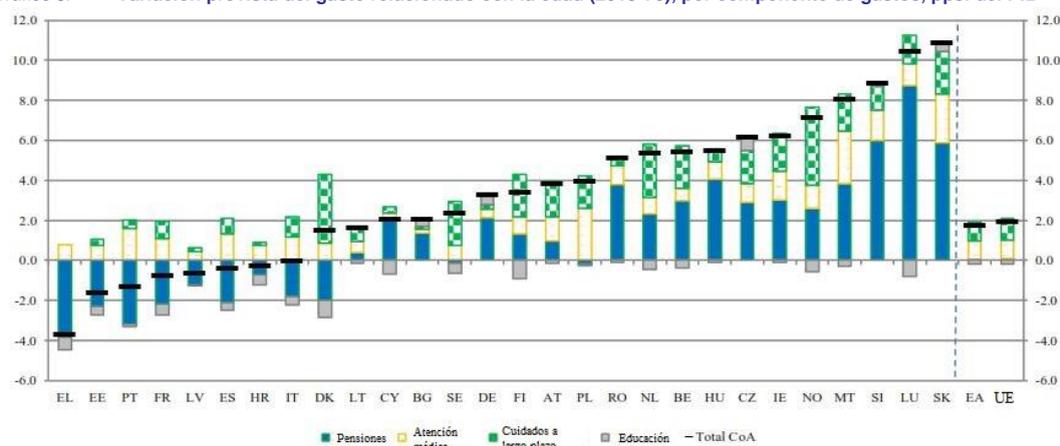
Fuente: Servicios de la Comisión, EPC

Sin embargo, existe una considerable variedad en los Estados miembros de la UE y también en el perfil a lo largo del tiempo de las tendencias del gasto a largo plazo (véanse los gráficos 4 y 5). Según las proyecciones:

- Se prevé un descenso del gasto relacionado con la edad en relación con el PIB en ocho Estados miembros (EL, EE, PT, FR, LV, ES, HR e IT). En todos estos países, se prevé una disminución de la relación pensión-PIB a largo plazo (superior a 3 pps. del PIB en EL y PT). Sin embargo, con la excepción de EL, EE y LV, se prevé que la caída global del gasto siga a un aumento de los niveles por encima de la media actual de la UE, especialmente en IT y PT (a 2,5 pps. o más del PIB).
- Se espera que la proporción de gastos relacionados con la edad aumente moderadamente (hasta 3 pps. del PIB) en otro conjunto de cinco países (DK, LT, CY, BG y SE). Con la excepción de DK y SE, el gasto relacionado con la edad está actualmente muy por debajo de las medias de la UE en estos países.
- Se prevé que el aumento del ratio de gasto relacionado con la edad sea el mayor en los quince países restantes (DE, FI, AT, PL, RO, NL, BE, HU, CZ, IE, NO, MT, SI, LU y SK), aumentando en 3 pps. del PIB o más y aumentando el gasto en pensiones en todos estos países (superior a 3 pps. del PIB en LU, SI, SK, HU, MT, RO e IE). En FI, AT y BE, el gasto relacionado con la edad ya está por encima de la media de la UE.

Si se examinan los componentes de los gastos relacionados con la edad en la hipótesis de referencia, el aumento hasta 2070 obedece principalmente al gasto en atención y atención de la salud a largo plazo. Se prevé que ambas partidas de gasto aumentarán en 2 pps. del PIB (asistencia a largo plazo: +1,1 pps. del PIB, asistencia sanitaria: +0,9 pps. del PIB) en la UE (EE: +1,8 pps. del PIB). Tras un aumento previsto de 1,1 pps. del PIB hasta 2045 (EA: +1,2 pps. del PIB), el gasto público en pensiones volverá a situarse cerca de su nivel de 2019 en la última parte del horizonte de proyección (UE/EA: 0,1 pps. del PIB). Se prevé que el gasto en educación disminuya ligeramente en 2070 (UE/EA: -0,2 pps. del PIB) (véanse el gráfico 5).

Gráfico 5: Variación prevista del gasto relacionado con la edad (2019-70), por componente de gastos, pps. del PIB



Fuente: Servicios de la Comisión, EPC

En varios Estados miembros, se prevé una disminución del gasto en pensiones a largo plazo, como resultado de las reformas de pensiones anteriores, incluidas medidas para reducir la proporción de prestaciones y aumentar la edad de jubilación. Se prevé una reducción del gasto público en pensiones como porcentaje del PIB a largo plazo en once Estados miembros (EL, EE, PT, FR, LV, ES, HR, IT, DK, SE y PL), como resultado de las reformas aplicadas en materia de pensiones. Estas medidas de reforma, incluidos los cambios en la edad de jubilación y en las prestaciones de jubilación, se han adoptado principalmente para abordar los problemas de sostenibilidad fiscal de los sistemas de pensiones. En consecuencia, se prevé que la proporción de las prestaciones públicas de pensiones (pensiones medias en relación con los salarios medios) disminuirá en casi todos los Estados miembros y en promedio en 9,5 pps. en la UE durante el período 2019-70 (véase el gráfico 6)¹¹. Para algunos países se prevé una disminución de 20 pps. o más (ES, PT, EL, NO y PL). Las reformas de las pensiones que dan lugar a bajos coeficientes públicos de prestaciones de pensiones podrían ser políticamente difíciles a largo plazo, y podrían dar lugar a riesgos al alza en las proyecciones de gastos de pensiones, como se refleja en la hipótesis de "compensar la disminución del coeficiente de prestaciones" (véase la parte II, capítulo 1). Los recientes cambios de política en algunos países ilustran la importancia de esos riesgos.

Sin embargo, el coeficiente mínimo de prestaciones de pensión debería mantenerse estable a largo plazo, mientras que las pensiones privadas permitirían completar los ingresos de los pensionistas cuando estuvieran disponibles. En la mayoría de los países, los cambios previstos en la proporción de las prestaciones mínimas de pensión son mucho menores, ya que estas pensiones se ajustan a los salarios (o similares)¹². En los países que han presentado informes¹³, se prevé que el coeficiente mínimo de prestaciones disminuya en 1,2 pps. por término medio. Por lo tanto, los riesgos relacionados con pensiones mínimas que son demasiado bajas en el futuro están contenidos, debido a una mayor indexación de las pensiones mínimas en comparación con el régimen general de pensiones. Además, muchos países también tienen planes de pensiones privados, y la relación total de

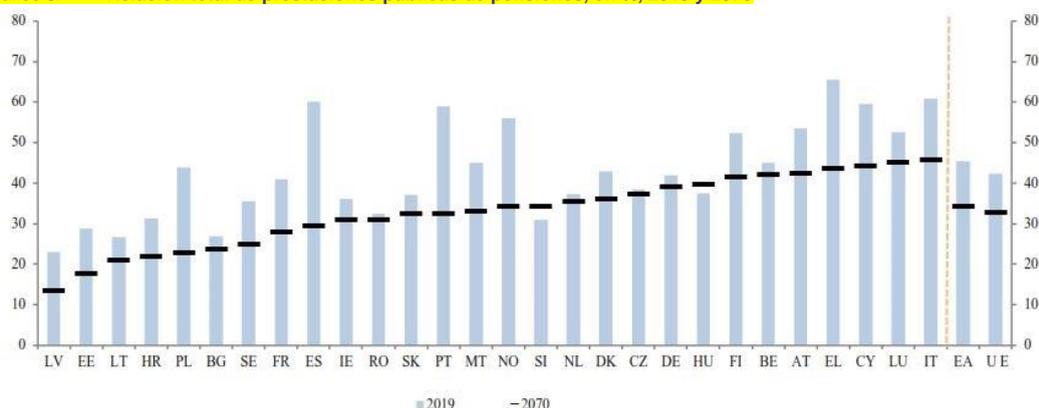
¹¹ Estas proyecciones de pensiones se hacen sobre la base de las políticas de pensiones vigentes en el marco de la hipótesis de no cambio de política. Si las pensiones se percibieran como demasiado bajas en el futuro, podrían producirse cambios de política (a través de medidas que aumenten el gasto en pensiones, p.ej. mediante una mayor indexación o cambios en los requisitos de elegibilidad).

¹² Además, aun cuando no sea así, en las proyecciones para las pensiones mínimas se supone que están indexadas a los salarios al cabo de diez años como máximo, a fin de mantener el principio de esos planes de pensiones para proporcionar una renta mínima también en el futuro.

¹³ Las previsiones de pensiones mínimas están disponibles para todos los Estados miembros excepto siete (CZ, DE, HR, LU, NL, PL y SI).

prestaciones en 2070 es en promedio de alrededor de 9 pps. más alta (para los países en los que se notifican pensiones privadas)¹⁴.

Gráfico 6: Relación total de prestaciones públicas de pensiones, en %, 2019 y 2070



Fuente: Servicios de la Comisión, EPC

El análisis de riesgos complementa los resultados de la proyección de referencia

Dado el largo período de tiempo durante el cual se hacen las proyecciones, existe una considerable incertidumbre al alza y a la baja en cuanto a la evolución futura del gasto público relacionado con la edad. Por lo tanto, se elaboró un conjunto de escenarios alternativos para evaluar la sensibilidad del gasto público relacionado con la edad a diferentes hipótesis subyacentes (demográficas, macroeconómicas y en términos de factores de coste (no demográficos). Dos de estos escenarios merecen especial atención, y se definen de la siguiente manera¹⁵:

- **Escenario de riesgo del PTF¹⁶:** Habida cuenta de la tendencia a la baja del crecimiento del TFP en las últimas décadas en la UE y del aumento previsto para el futuro, también debe darse la debida visibilidad y prominencia al riesgo de un menor crecimiento del TFP en el futuro. Por lo tanto, se incluye un escenario de riesgo de TFP, con una tasa de crecimiento de TFP más baja (convergiendo al 0,8% en lugar del 1%). Este escenario muestra esencialmente que el crecimiento del PIB podría ser mucho menor si el crecimiento futuro de la PTF fuera menos dinámico que el supuesto en el escenario base, es decir, más acorde con la tasa de crecimiento (0,8%) observada en los últimos 20 años. En este escenario, el PIB potencial crecería un 1,1% por término medio hasta 2070 en la UE y la zona del euro, frente al 1,3% en el escenario de referencia.
- **Escenario de riesgo del AWG¹⁷:** Los factores no demográficos pueden ejercer una presión al alza sobre los costos en las áreas de atención médica y de atención a largo plazo. Con el fin de obtener más información sobre la posible importancia de estos avances, se realizó otro conjunto de proyecciones, suponiendo una continuación parcial de las tendencias al alza observadas recientemente en el gasto sanitario, en particular debido al progreso tecnológico (sobre la base de pruebas empíricas de que ha sido uno

¹⁴ Se dispone de proyecciones de pensiones privadas para diez Estados miembros (DK, EE, ES, HR, LV, LT, NL, PT, RO y SE).

¹⁵ Los resultados de los dos escenarios adicionales relacionados con COVID-19 también se presentan en el informe para cada partida de gastos.

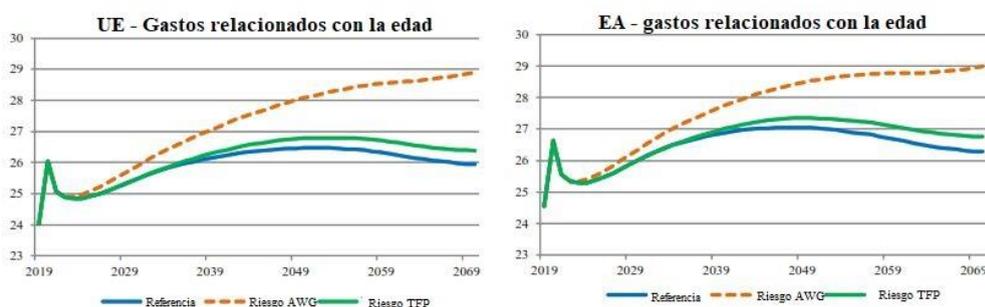
¹⁶ Con impacto en las proyecciones de pensiones, atención de salud y atención a largo plazo.

¹⁷ Con impacto en las proyecciones de atención a la salud y cuidados de largo plazo. En este escenario, también se supone, como en la línea de base, que la mitad de las ganancias futuras en la esperanza de vida se gastan en buena salud. Esto mitiga considerablemente los efectos demográficos del envejecimiento y solo puede lograrse si los sistemas de salud contribuyen al envejecimiento saludable, principalmente a través de la promoción y la prevención de la salud.

de los principales impulsores del gasto sanitario). Además, en esta hipótesis se supone una convergencia al alza de la cobertura y los costes de la asistencia de larga duración con respecto a la media de la UE¹⁸.

Los costos de envejecimiento podrían mostrar un aumento mayor que el proyectado en la línea de base, en particular hasta 4½ - 5 pps. del PIB en 2070 en la UE/EA bajo el escenario de riesgo del AWG. El gráfico 7 ilustra el aumento previsto del gasto relacionado con la edad durante 2019-70 en los tres escenarios diferentes (Línea de base, riesgo de TFP y riesgo de AWG) para la UE y el EE. En la UE en su conjunto, se prevé que el coste total del envejecimiento aumente en 2,4 pps. del PIB en el escenario de riesgo del TFP, y en 4,9 pps. del PIB en el escenario de riesgo del AWG en el período hasta 2070 (frente a 1,9 pps. del PIB en el escenario de referencia). En la zona del euro, se prevé que aumente en 2,2 pps. del PIB en el escenario de riesgo del TFP, y en hasta 4,4 pps. del PIB en el escenario de riesgo del AWG durante el mismo período (frente a 1,7 pps. del PIB en el escenario de referencia).

Gráfico 7: Gasto proyectado relacionado con la edad (2019-70), diferentes escenarios, % del PIB, UE y EA



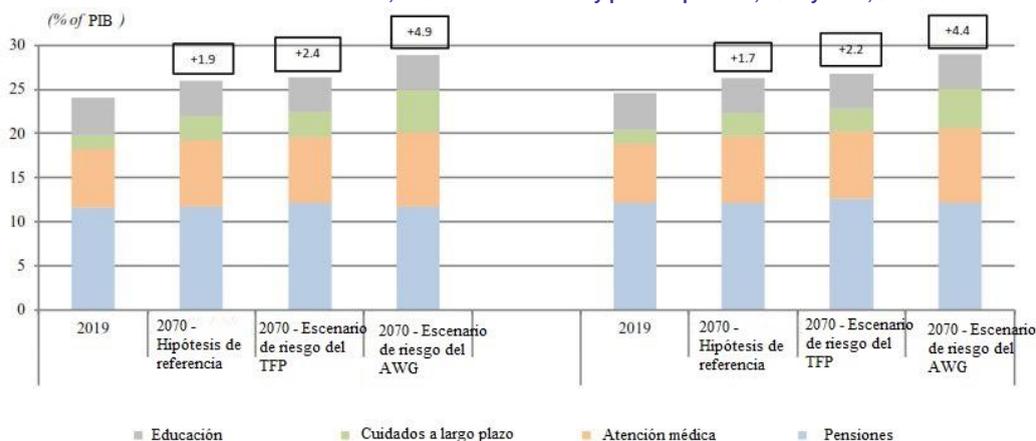
Fuente: Servicios de la Comisión, EPC

El escenario de riesgo de la PTF afecta principalmente al gasto en pensiones, con un aumento previsto de ½ pp. del PIB más en promedio (UE y EA) hasta 2070 en comparación con el escenario de referencia. Esto se debe a que, en muchos países, se proyecta que las pensiones en pagos aumenten en línea con la inflación y, por lo tanto, no variarán ante un menor crecimiento del salario real. Por el contrario, solo tiene un impacto pequeño en la atención médica y los cuidados a largo plazo, ya que los costos unitarios en estas áreas están estrechamente relacionados con el crecimiento de la productividad laboral y, por lo tanto, con el crecimiento de los salarios. El aumento proyectado en el gasto total relacionado con la edad sería de alrededor de ½ pps. del PIB superior al escenario base hasta 2070 en la UE y EA (ver Gráfico 8). Estos resultados destacan de manera crítica la necesidad de políticas orientadas a apoyar la productividad laboral, en particular para los trabajadores mayores.

Los supuestos en el escenario de riesgo de AWG (presentado anteriormente) tienen un efecto considerable en la atención médica y los gastos de atención a largo plazo. El aumento previsto en el gasto total relacionado con la edad sería de 3 pp. del PIB superior al escenario base hasta 2070 tanto para el conjunto de la UE, y 2,7 pps. del PIB a nivel agregado de la EA. Supondría un incremento en todo el horizonte de proyección de 4,9 pps. en la UE y de 4,4 pps. en el EA (ver Gráfico 8).

¹⁸ En comparación con la línea de base, este escenario captura el impacto del costo adicional del aumento en la demanda de LTC a medida que aumenta el nivel de vida.

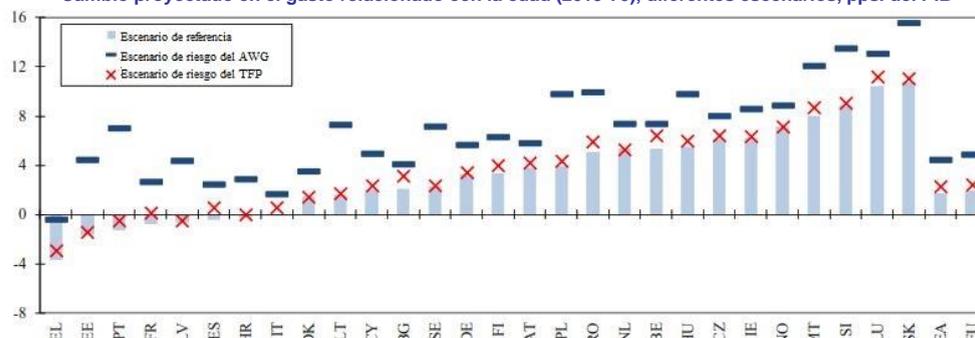
Gráfico 8: Gasto total relacionado con la edad, diferentes escenarios y por componente, 2019 y 2070, % del PIB



Fuente: Servicios de la Comisión, EPC

Sin embargo, en ambos escenarios de riesgo, los agregados UE/EA ocultan una variedad considerable y las proyecciones de gasto son muy diferentes entre los Estados miembros. Asumir un crecimiento más lento de la TFP conduce a tendencias proyectadas más adversas a largo plazo en la mayoría de los países, pero no en todos, lo que refleja las diferencias en las reglas de indexación de los beneficios de pensión (ver Gráfico 9). Bajo el escenario de riesgo AWG, todos los países excepto Grecia experimentarían un aumento de los costos de envejecimiento para 2070 (ver Gráfico 9). Se proyectan aumentos particularmente grandes para SK, SI, LU, MT y RO (con un aumento proyectado de alrededor de 10 pp. del PIB o más), lo que refleja el efecto de los impulsores de la convergencia en estos países (véanse el gráfico 9).

Gráfico 9: Cambio proyectado en el gasto relacionado con la edad (2019-70), diferentes escenarios, pps. del PIB



Fuente: Servicios de la Comisión, EPC

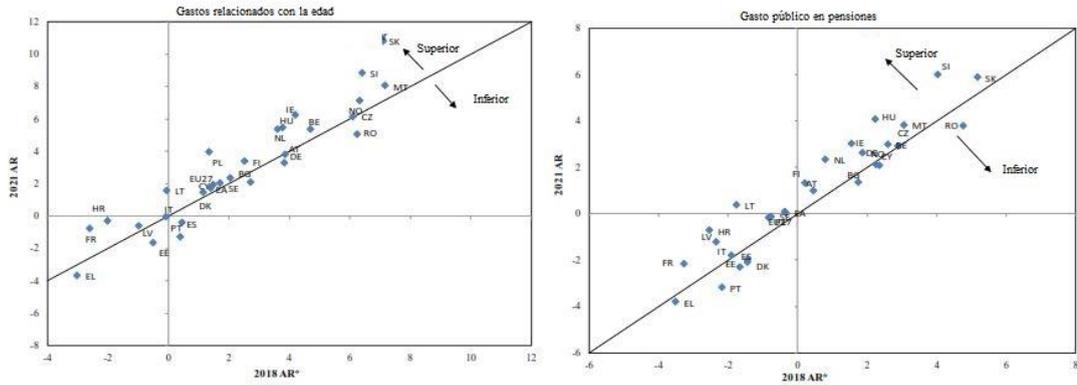
Se prevé un aumento ligeramente superior en las proyecciones de gastos relacionados con la edad en comparación con el Informe sobre el envejecimiento de la población de 2018

El aumento del gasto público relacionado con la edad es generalmente superior a lo previsto en el Informe sobre el envejecimiento de 2018. En el escenario de referencia, el aumento de los costes totales del envejecimiento¹⁹ en 2070 será mayor en la UE, en 0,4 pp. del PIB, que el previsto para el mismo período en el Informe sobre el envejecimiento de 2018. Las excepciones son BG, DE, EE, EL, ES, IT, LU, AT, PT y RO. Sin embargo, en 2019, el año de inicio de las proyecciones actuales, el gasto relacionado con la edad resultó ser ligeramente inferior a lo previsto en el Informe sobre el Envejecimiento 2018 en la UE (-0,3 pps. del PIB).

¹⁹ Excluidas las prestaciones por desempleo. En el Informe sobre el envejecimiento de 2018, las prestaciones por desempleo contribuyeron a reducir el coste total del envejecimiento en 0,1 ppp en la UE y EA durante el período 2019-70

El aumento previsto se debe principalmente a mayores aumentos de los gastos de pensiones a largo plazo (véanse el gráfico 10), así como a los gastos de atención de la salud. Estos resultados reflejan un efecto de envejecimiento de la población más pronunciado en la UE hasta 2070 según la última proyección demográfica de Eurostat, pero también el impacto de las medidas de pensiones adoptadas recientemente en algunos países (p. ej., SI, HU, NL y LT), a menudo derogando o posponiendo medidas legislativas anteriores, lo que ha dado lugar a mayores aumentos previstos de los gastos de pensiones.

Gráfico 10: Cambio proyectado en el gasto relacionado con la edad y las pensiones comparado, 2021 y 2018 AR, 2019-70, pps. del PIB



* Las reformas de las pensiones implementadas y que han sido objeto de una revisión por pares por parte del EPC después de la publicación del Informe de Envejecimiento de 2018 se incluyen en las proyecciones de AR de 2018. 2018 AR gastos relacionados con la edad excluyen las prestaciones de desempleo

Fuente: Servicios de la Comisión, EPC

Informe sobre el envejecimiento 2021

Ficha de país España



Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital
Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa
Dirección General de Análisis Macroeconómico



Contenido

1. Visión general del sistema de pensiones.....	4
1.1 Principales características del sistema de pensiones español.....	4
1.1.1 Cobertura y financiación del sistema.....	4
1.1.2 Requisitos de elegibilidad.....	5
1.1.3 Normas de cálculo de las prestaciones.....	7
1.1.4 Normas de indexación y revalorización.....	8
1.2 Reformas recientes del sistema de pensiones incluidas en las proyecciones..	10
1.3 Descripción de los supuestos reales de 'política constante' utilizados en la proyección.....	11
2. Resumen de las proyecciones demográficas y de la fuerza de trabajo.....	14
2.1 Desarrollo demográfico.....	14
2.2 Fuerza de trabajo.....	17
3. Resultados de la proyección de las pensiones.....	19
3.1 Alcance de la cobertura de los planes de pensiones.....	19
3.2 Resumen de los resultados de las proyecciones.....	20
3.3 Descripción de las principales fuerzas impulsoras de los resultados de la proyección y sus implicaciones.....	25
3.3.1 Descomposición del gasto público en pensiones.....	27
3.3.2 Relación de prestaciones y tasa de sustitución al jubilarse.....	28
3.3.3 Tasa de dependencia y tasa de dependencia de las personas de edad....	30
3.3.4 Nueva descomposición del gasto público en pensiones.....	31
3.4 Financiación del sistema de pensiones.....	33
3.5 Análisis de sensibilidad.....	35
3.5.1 Escenarios emográficos.....	36
3.5.2 Escenarios Macroeconómicos	37
3.5.3 Escenarios políticos.....	38
3.5.4 Escenarios Covid-19	39
3.5.5 Escenarios adicionales para España.....	42
3.6 Descripción de los cambios en comparación con las proyecciones de 2006, 2009, 2012, 2015 y 2018	43
4. Descripción del modelo de proyección de pensiones y sus datos de base.....	47
4.1 Contexto institucional en el que se realizan las proyecciones.....	47
4.2 Datos utilizados para ejecutar el modelo.....	47
4.3 Reformas incorporadas en el modelo.....	47
4.4 Descripción general del modelo(s).....	48



4.4.1	Módulo de Seguridad Social.....	48
4.4.2	Módulo <i>Clases Pasivas</i>	50
4.4.3	Módulo de pensiones no relacionadas con los ingresos.....	50
4.4.4	Módulo de planes de pensiones privados.....	50
4.5	Características adicionales del modelo de proyección.....	51
4.5.1	Cálculo del Índice de Revalorización de Pensiones (IRP).....	51
4.5.2	Cálculo del factor de sostenibilidad.....	54
5.	Anexo.....	55



1 Visión general del sistema de pensiones

1.1 Principales características del sistema de pensiones español

El sistema de pensiones español se basa en un sistema público y obligatorio. Existen planes de pensiones privados, pero tienen un carácter voluntario y suelen desempeñar el papel de fuentes de ahorro complementarias para la jubilación.

El principal componente del sistema público de pensiones es el régimen general del sistema de seguridad social. Además, un plan especial abarca la administración pública, el poder judicial, el ejército y las fuerzas policiales (*'Clases Pasivas'*), aunque está cerrado a nuevos participantes desde 2011¹. Ambos sistemas son obligatorios, relacionados con los ingresos, planes de prestaciones definidas. Abarcan cuatro tipos de pensiones: jubilación, invalidez, supervivencia y otras pensiones (*'favor de familiares'*, i.e. supervivientes que no sean cónyuges e hijos que sean elegibles). El último componente del sistema público de pensiones es un plan no relacionado con los ingresos.

En esta sección se describen las principales características de cada uno de estos sistemas: requisitos de admisibilidad, contribuciones y normas para calcular cada prestación.

1.1.1 Cobertura y financiación del sistema

El sistema de Seguro Social es un sistema obligatorio de pago por uso. Abarca a los empleados del sector privado y del sector público que no se han incorporado al sistema de *Clases Pasivas*, y a los autónomos². *Clases Pasivas* cubre a los funcionarios de los gobiernos central, regional, local y militar. Este sistema está cerrado a los nuevos entrantes a partir del 1-1-2011 y se eliminará progresivamente, con los nuevos funcionarios públicos desde entonces unirse al sistema general de Seguridad Social. El régimen básico no salarial se concede a las personas con ingresos inferiores a un umbral establecido cada año en la Ley de Presupuesto (5.538 € anuales en 2019 por el importe básico). El siguiente cuadro resume las principales cifras de los tres componentes en el año base 2019.

	Gasto (% PIB)	Porcentaje del gasto público total en pensiones (%)	Número de pensiones (1,000)	Porcentaje del número total de pensiones (%)
Régimen general de la Seguridad Social	11.0	88.8	9800.9	90.4
<i>Clases Pasivas</i>	1.3	10.3	649.9	6.0
Sistema no relacionado con los ingresos	0.1	0.9	391.2	3.6

¹ Para una definición de pensiones especiales, véase el **recuadro II.1.2** de la Comisión Europea (DG ECFIN), Comité de Política Económica (Grupo de Trabajo sobre el Envejecimiento) (2019). 'El Informe sobre el envejecimiento 2018: Proyecciones económicas y presupuestarias para los Estados miembros de la UE (2016-2070)', para más detalles sobre las pensiones especiales en España, véase la base de datos Penref: <https://webgate.ec.europa.eu/scopax/pensref/index.cfm#/specialPensions>

² Los trabajadores por cuenta propia están cubiertos por un régimen especial dentro del sistema de Seguridad Social. Existen otros regímenes especiales de menor importancia para determinadas actividades económicas (mineros, marineros, empleados domésticos).



Gastos especiales de pensiones y pensiones públicas en todas las rondas de AR, % del PIB

Año de referencia y publicación	Gastos especiales de pensiones				Gasto público en pensiones
	Total disponible	Condiciones difíciles	Seguridad y defensa	Otros	
2016 en AR 2018	1.5	0.3	0.3	0.9	12.2
2019 en AR 2021	1.6	0.4	0.3	1.0	12.3

Pensiones especiales en todas las rondas de AR, % de pensionistas cubiertos

Año de referencia y publicación	Total disponible	Condiciones difíciles	Seguridad y defensa	Otros
2016 en AR 2018	8.0	2.0	1.8	4.2
2019 en AR 2021	8.5	2.4	1.8	4.3

Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómicos de España

Las pensiones de la Seguridad Social se financian mediante contribuciones (de empleadores, empleados, trabajadores por cuenta propia y parte de los desempleados³). Además, en el pasado el sistema de Seguridad Social ha cubierto déficits transitorios con los recursos adicionales provenientes del Fondo de Reserva del sistema de pensiones, donde se acumulan los excedentes del sistema. Por último, el Gobierno central transfiere fondos adicionales para financiar determinadas prestaciones y gastos, complementa las pensiones mínimas y subsana los déficits financieros anuales cuando los recursos del Fondo de Reserva son insuficientes. Las pensiones del sistema de *Clases Pasivas* se financian mediante contribuciones pagadas por funcionarios públicos y militares y mediante pagos directos del Gobierno central. Las prestaciones no relacionadas con los ingresos se financian mediante transferencias directas del Gobierno central (véase la sección 3.4 para más información sobre la financiación del sistema). Las prestaciones de pensión se gravan como ingresos del trabajo, con excepción de las prestaciones a algunos tipos de pensiones de invalidez⁴. Las cotizaciones sociales obligatorias están excluidas de la base imponible del impuesto sobre la renta.

Los planes de pensiones privados son sistemas voluntarios ofrecidos por instituciones financieras y de seguros como productos de ahorro complementarios. Estos regímenes pueden agruparse en fondos de pensiones individuales y profesionales. (61% individuales y 38% ocupacionales del total de activos de los fondos de pensiones privados en 2019). Se financian planes privados individuales, en su mayoría de contribución definida. Los planes de pensiones ocupacionales abarcan los planes ocupacionales y los planes colectivos de seguro de pensiones (con fines de prestaciones de jubilación). Los planes de pensiones privados profesionales se ofrecen en el contexto de la negociación laboral entre empleadores y empleados. Por lo general, son financiados por los empleadores y los empleados. Las prestaciones privadas de pensión también se gravan como ingresos del trabajo. Las contribuciones a los planes de pensiones privados se gravan según el principio ETT (Contribuciones exentas, Rentas de inversión gravadas y plusvalías de la institución de pensiones, Prestaciones gravadas), con excepción de los planes de seguro colectivo, que no gozan de exenciones fiscales. Las pensiones privadas representan el 0,8% del PIB en 2020.

1.1.2 Requisitos de elegibilidad

Sistema de seguridad social

Las pensiones de jubilación relacionadas con los ingresos se conceden a los trabajadores que cumplen dos requisitos:

³ Todos los desempleados que reciben prestaciones y subsidios si tienen más de 55 años.

⁴ Pensiones de invalidez absoluta, permanente y elevada, véase [Base de datos Pensref](#).



- Haber contribuido durante al menos 15 años, de los cuales al menos 2 años de cotizaciones deben haber tenido lugar en los 15 años anteriores a la edad legal de jubilación.
- Haber alcanzado la edad legal de jubilación, que a su vez depende del número de años de cotización. La edad legal general de jubilación se está ampliando dos meses al año hasta 2027, cuando la edad legal de jubilación se fijará en 67 años. Los trabajadores que hayan cotizado durante al menos 38,5 años pueden jubilarse con una pensión completa a los 65 años

Los trabajadores pueden jubilarse antes y después de la edad legal de jubilación, dentro de ciertos límites y requisitos de edad y sujeto a esquema de bonificación/penalización. La jubilación anticipada puede ser voluntaria, involuntaria y parcial. Los trabajadores pueden solicitar la jubilación anticipada voluntaria siempre que su edad no sea inferior en más de dos años a la jubilación legal, hayan contribuido durante al menos 35 años y la prestación calculada sea superior a la pensión mínima. La jubilación anticipada involuntaria está dirigida a los trabajadores que pierden su empleo por despidos colectivos⁵. Para tener derecho a recibir la pensión, deben tener al menos 63 años de edad y haber contribuido al sistema durante al menos 33 años. La jubilación parcial anticipada está disponible para los trabajadores de diferentes edades, dependiendo del número de años de contribución⁶. Las prestaciones de jubilación anticipada se penalizan en función del número de años de cotización del trabajador y de la diferencia con la edad legal de jubilación. Estas sanciones se resumen en el cuadro que figura a continuación

	Duración del perfil contributivo del trabajador (años)			
	<38.5 años	38.5-41.5	41.5-44.5	>44.5 años
Jubilación anticipada involuntaria	7.5%	7.0%	6.5%	6.0%
Jubilación anticipada voluntaria	8.0%	7.5%	7.0%	6.5%

Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómicos de España

La jubilación después de la edad legal se incentiva a través de primas por cada año extra de trabajo dependiendo de la duración del perfil contributivo del trabajador: +2%, +2¾%, y +4% para los perfiles contributivos menores de 25 años, entre 25 y 37, y más de 37, respectivamente. La prestación resultante puede ser superior a la pensión máxima. En la tabla 1 se resumen las condiciones exigidas para la jubilación.

⁵ Las empresas que despiden a trabajadores mayores de 50 años mediante despidos colectivos tienen que hacer una contribución económica especial al sistema de pensiones.

⁶ La edad de jubilación parcial anticipada en 2027 será de 63 años para los perfiles de cotización mayores de 36,5 años, 65 para los perfiles de cotización entre 33 y 36,5 años. Por debajo de los 33 años de cotización no es posible la jubilación parcial anticipada.



Tabla 1. Condiciones exigidas para la jubilación

		2019	2030	2040	2050	2060	2070	
Requisito para jubilarse con una pensión completa	Edad legal de jubilación - hombres	65año8me	67	67	67	67	67	
	Edad legal de jubilación - mujeres	65año8me	67	67	67	67	67	
	Requisitos mínimos	Periodo contributivo - hombres	36año9me	38año6me	38año6me	38año6me	38año6me	38año6me
		Edad de jubilación - hombres	65	65	65	65	65	65
		Periodo contributivo - mujeres	36año9me	38año6me	38año6me	38año6me	38año6me	38año6me
		Edad de jubilación - mujeres	65	65	65	65	65	65
Requisito para la jubilación sin pensión completa	Edad de jubilación anticipada - hombres	65año8me o 63	65 o 63	65 o 63	65 o 63	65 o 63	65 o 63	
	Edad de jubilación anticipada - mujeres	65año8me o 63	65 o 63	65 o 63	65 o 63	65 o 63	65 o 63	
	Sanción en caso de jubilación temprana	16%	16%	16%	16%	16%	16%	
	Bonificación en caso de jubilación tardía	8%	8%	8%	8%	8%	8%	
	Periodo mínimo de cotización - hombres	15	15	15	15	15	15	
	Periodo mínimo de cotización - mujeres	15	15	15	15	15	15	
	Periodo mínimo de residencia - hombres	:	:	:	:	:	:	
	Periodo mínimo de residencia - mujeres	:	:	:	:	:	:	

Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómicos de España

Las pensiones de invalidez tienen en cuenta el nivel y la causa de la discapacidad, la edad del trabajador y si el trabajador está actualmente empleado y pagando cotizaciones al sistema. A efectos estadísticos, una vez que los pensionistas que se benefician de una pensión de invalidez alcanzan los 65 años de edad, sus pensiones se registran como pensiones de jubilación.

Las pensiones de supervivencia incluyen viudos y huérfanos. Se trata de prestaciones relacionadas con los ingresos, ya que el trabajador fallecido cuyos familiares pueden beneficiarse de la pensión debe cumplir algunos requisitos de cotización. La prestación de pensión para el viudo asciende al 52% de los ingresos pensionables del cónyuge fallecido (en algunos casos el 70%). La pensión de orfandad equivale al 20% de los ingresos pensionables del progenitor. Para otros familiares, la pensión asciende al 20% de los ingresos pensionables y puede aumentarse al 52% en ausencia de un viudo o un huérfano. En todos los casos, la suma de las prestaciones concedidas a los familiares del trabajador fallecido no puede exceder del 100% de los ingresos pensionables.

Régimen especial para la función pública y el ejército (*Clases Pasivas*)

Los trabajadores incluidos en este plan tienen derecho a una pensión de jubilación siempre que tengan 65 años y hayan cotizado al menos 15 años. La jubilación anticipada y tardía es posible. La jubilación anticipada se permite una vez que el trabajador alcanza los 60 años y tiene un perfil contributivo de al menos 30 años. El beneficio de pensión resultante está sujeto a una sanción. La jubilación tardía se permite hasta los 70 años de edad y el beneficio de los trabajadores se incrementa con una prima.

1.1.3 Normas para calcular las prestaciones, incluida la valorización de las cotizaciones a pensiones

La pensión de jubilación en el sistema de seguridad social se calcula como porcentaje de los ingresos pensionables computados. El ingreso pensionable computado es el promedio de los últimos 25 años⁷ de las bases de cotización. La base de cotización es igual a los ingresos mensuales devengados dentro de los umbrales (el límite inferior depende de la categoría ocupacional del trabajador y el límite superior es el mismo para todos los trabajadores). El promedio que da lugar a los ingresos pensionables computados se calcula como la suma de las bases de cotización de los últimos 300

⁷ A partir de 2019, el número de años es de 22 y aumentará gradualmente a 25 años en 2022.



meses antes de la jubilación dividido por 350⁸. Las bases de cotización correspondientes a los 24 meses previos a la jubilación se calculan en términos nominales y las restantes se valoran según el IPC. Así, la norma de valorización legal establece que las cotizaciones a pensiones pagadas y acumuladas durante la vida laboral se capitalizan con IPC. Las normas también se aplican para cubrir las brechas de contribución en el perfil del trabajador. Las brechas que se producen dentro de los 48 meses anteriores a la jubilación se cubren utilizando la base de cotización mínima. Las brechas en el tiempo se llenan con el 50% de la base de contribución mínima.

La legislación española permite beneficiarse de una pensión de jubilación relacionada con los ingresos y seguir trabajando a tiempo completo o parcial, tanto como empleado como autónomo. En estos casos, la pensionista debe haber alcanzado la edad legal de jubilación y la pensión se reduce a la mitad de la cantidad que recibiría la pensionista si se mantuviera jubilada. Una vez finalizado el contrato de trabajo o la actividad por cuenta propia, se restablece la prestación completa. Mientras trabaja, el pensionista y el empleador solo pagan una fracción de las contribuciones.

Las pensiones de jubilación en el régimen especial de la administración pública y el ejército se calculan con normas muy similares a las del régimen general de la Seguridad Social. Los ingresos pensionables computables dependen de la categoría profesional de la funcionaria y de la duración de su perfil contributivo.

La tasa de acumulación de la pensión depende de la duración del perfil contributivo del trabajador. El período mínimo de cotización (véase la tabla 1) es de 15 años. Para estos perfiles contributivos más cortos, la tasa de acumulación de los ingresos pensionables es del 50%. A partir de entonces, la tasa aumenta linealmente hasta el punto en que la duración del perfil contributivo alcanza los 38 años y 6 meses, donde la tasa de acumulación es del 100% de los ingresos pensionables. Además, se aplica un régimen de bonificación/penalización en función de la edad del trabajador, la diferencia con la edad legal de jubilación y el perfil contributivo.

1.1.4 Normas de indexación

Una característica del sistema público de pensiones español es la existencia de dos mecanismos de ajuste automático. En primer lugar, el Índice de Revalorización de Pensiones (IRP) es un índice cuyo objetivo principal es adaptar la indexación anual de las pensiones a la situación financiera proyectada del sistema. En segundo lugar, el Factor de Sostenibilidad (SF) es un mecanismo de descuento aplicado a las nuevas pensiones de jubilación vinculadas a la evolución de la esperanza de vida a los 67 años de edad. Tanto el IRP como el SF son complementarios y abordan diferentes fuentes de desequilibrio potencial del sistema de pensiones.

La fórmula del IRP se describe en el artículo 58 de la Ley general de seguridad social. Tiene en cuenta los ingresos y gastos del sistema de Seguridad Social, el stock de pensiones y la evolución de la diferencia entre la pensión media de los pensionistas nuevos y fallecidos. Estas variables captan la tendencia proyectada en el balance financiero del sistema y determinan los valores que el IRP asume -que están limitados entre un piso (0,25%) y un tope (IPC + 0,5%). Anualmente, el valor del IRP para el próximo año se establece en la Ley de Presupuesto. Para más detalles técnicos, véase la Sección 4.5.1.

⁸ 25 años es igual a 300 meses. La suma se divide por 350 porque las contribuciones se pagan mensualmente, pero las prestaciones anuales de pensión se pagan en 14 cuotas (25 años x 14 = 350)



Desde 2018, el IRP ha sido suspendido y reemplazado por una regla de indexación del IPC. Técnicamente, esta suspensión es transitoria y la norma general de indexación según el IRP aún está prevista en la Ley General de Seguridad Social. La suspensión original estaba en vigor para los ejercicios fiscales 2018 y 2019 y se prorrogó un año adicional después. Al momento de la redacción de esta ficha de país, se espera que la suspensión del IRP siga vigente también en 2021. También existe un amplio apoyo político para la eliminación permanente del IRP y su sustitución por una norma de indexación del IPC (véase el recuadro 1.2.A).

Los Fondos Estructurales tienen por objeto adaptar automáticamente las nuevas pensiones a la evolución de la esperanza de vida de los nuevos pensionistas (véase la sección 4.5.2 para más detalles técnicos). El aumento de la esperanza de vida a los 67 años en un período de cinco años da lugar a descuentos en las nuevas pensiones de jubilación que ajustan el gasto del sistema al envejecimiento de la población. Su fórmula se describe en el artículo 211 de la Ley General de Seguridad Social. Inicialmente, el factor de sostenibilidad debería haberse aplicado desde 2019, pero su aplicación se retrasó en 2018 hasta 2023, a más tardar, por la disposición final 38.5 de la Ley de Presupuesto de 2018.

La legislación actual prevé que las prestaciones de pensión relacionadas con los ingresos y la pensión mínima se indicen de acuerdo con el IRP. El factor de indexación de las pensiones máximas se fija anualmente en la Ley de presupuesto.



1.2 Reformas recientes del sistema de pensiones incluidas en las proyecciones.

Desde el Informe sobre el envejecimiento 2018 no se ha aplicado ninguna reforma importante. Sin embargo, ha habido algunos cambios en la aplicación de las reformas de 2011 y 2013 que se han incorporado a las proyecciones. Las dos grandes reformas del sistema de pensiones español en la última década tuvieron lugar en 2011 y 2013. Los dos cambios principales de la reforma de 2011 fueron el retraso gradual de la edad legal general de jubilación de 65 a 67 años de edad en 2027 y el aumento de la ventana de tiempo utilizada para calcular la pensión de jubilación inicial de los últimos 15 años de ingresos pensionables a los últimos 25 años para 2022. Se ha seguido el calendario de aplicación de esas reformas, que se incluye en el modelo de proyección. Las tasas de participación utilizadas en el modelo proporcionado por los servicios de la Comisión Europea tienen en cuenta el retraso en la edad legal general de jubilación. Las nuevas pensiones calculadas tienen en cuenta la ampliación de la ventana de tiempo para los ingresos pensionables.

Las dos medidas principales de las reformas de pensiones de 2013 fueron la introducción del Índice de Revalorización de Pensiones (IRP) y el Factor de Sostenibilidad (SF). La implementación de estas reformas ha sufrido cambios desde el Informe sobre el envejecimiento 2018 y estos cambios se tienen en cuenta en el modelo. Como se explicó anteriormente, el IRP fue suspendido en 2018 y reemplazado por una regla de indexación del IPC. El modelo de proyección asume una norma de indexación del 0,9% para los años 2020 y 2021 (coherente con las tasas de indexación reales observadas en 2020 y anunciadas para 2021) y utiliza el valor proyectado del IRP a partir de 2022, dado el principio de legislación constante que guía el ejercicio de proyección. El valor proyectado del IRP se mantiene en su nivel mínimo de 0,25% a través de la proyección. Esto contrasta con las proyecciones del Informe sobre el envejecimiento 2018 (AR18), donde el IRP pasó de su nivel mínimo a su techo a finales de la década de 2050 y se mantuvo en ese nivel durante la década de 2060.

Por último, la legislación vigente prevé que el SF se aplicará a partir del 1 de enero de 2023, a más tardar. El modelo tiene en cuenta esta disposición y el SF se aplica desde 2023 en adelante.

Al igual que el AR 2018, el modelo incluye el desarrollo gradual de las reformas de las pensiones de 2011 y 2013, a saber, un aumento gradual de la edad legal de jubilación a 67 años para 2027, un aumento gradual a 25 años, para 2022, en el período de referencia para las cotizaciones utilizadas para calcular los ingresos pensionables y una introducción gradual del factor de sostenibilidad. A diferencia de la AR 2018, la aplicación del factor sostenibilidad se retrasa de 2019 a 2023, según lo legislado en el interin. Dada la constante asunción de la legislación de la metodología del AWG, el IRP todavía se utiliza en el escenario de referencia, aunque se ha suspendido desde 2018 y es muy probable que se elimine definitivamente de la legislación española en breve. Para reflejar este cambio, se calcula un escenario alternativo, en el que se utiliza una regla de indexación del IPC (véase el recuadro 3.2.B). Otro escenario muestra la suspensión permanente del factor de sostenibilidad (véase el recuadro 3.6.4.C).

Recuadro 1.2.A Actualización del Pacto de Toledo

El Pacto de Toledo (en español Pacto de Toledo) es un acuerdo alcanzado por primera vez en 1995 por los principales partidos políticos de España. El objetivo de este pacto es construir un amplio consenso político sobre el diseño y la gestión del sistema de pensiones español y garantizar su funcionamiento según un conjunto de principios, incluida su sostenibilidad financiera. Este acuerdo es evaluado y actualizado periódicamente por una comisión permanente del Parlamento español.



El 27 de octubre de 2020, el Parlamento español aprobó una actualización del texto del acuerdo. La revisión se aprobó con 30 votos de 37. El 19 de noviembre de 2020, el nuevo acuerdo fue aprobado por el Parlamento español con el apoyo de partidos políticos que representan el 75% de los escaños. Tradicionalmente, la aprobación por el Parlamento español de una actualización del Pacto de Toledo ha sido el primer paso hacia la promulgación de una reforma del sistema de pensiones español. Del mismo modo, el texto actualizado suele convertirse en el modelo que guía la reforma. Este fue el caso de la reforma de las pensiones de 2011. Sin embargo, la reforma de las pensiones de 2013 no fue precedida por la aprobación del comité permanente de seguimiento del Pacto de Toledo y su revocación parcial se está debatiendo actualmente.

La última actualización del Pacto de Toledo incluye las siguientes recomendaciones, entre otras:

- **Aclarar y separar las fuentes financieras del sistema según su naturaleza.** La Comisión subraya que las cotizaciones sociales deben financiar exclusivamente las prestaciones contributivas y señala varias categorías de gastos cuya financiación debe transferirse al presupuesto del Gobierno central: políticas de jubilación anticipada para los trabajadores de algunos sectores, reducción de las cotizaciones a la Seguridad Social para fomentar la contratación de grupos específicos de trabajadores, prestaciones relacionadas con el parto y el cuidado de menores.
- **Garantizar el poder adquisitivo de las pensiones.** La comisión reconoce la falta de apoyo social y político del IRP y recomienda vincular la indexación de pensiones al IPC por ley.
- **Reducir la diferencia entre la edad legal y la edad efectiva de jubilación.** La comisión aboga por mecanismos para fomentar la extensión de la vida laboral más allá de la edad legal de jubilación, apoya los planes de jubilación parcial compatibles con las actividades asalariadas y profesionales, exige políticas laborales activas para trabajadores de edad avanzada y limitar el uso de la jubilación anticipada, que solo debe utilizarse en circunstancias especiales.
- **Reforzar los planes de pensiones de empleo (segundo pilar) y los planes de pensiones individuales (tercer pilar)** como herramientas complementarias de las pensiones públicas.
- **Finalizar el proceso de simplificación de los regímenes especiales.** La comisión fija como objetivo una simplificación del sistema público de pensiones, en el que sólo se dispone de dos regímenes: el sistema general y el sistema especial para los trabajadores por cuenta propia. Este último sistema debe renovarse para garantizar que los trabajadores por cuenta propia contribuyen en función de sus ingresos reales (en lugar de utilizar variables sustitutivas para sus ingresos anuales).

El Ministerio de Seguridad Social e Inclusión ha presentado públicamente un plan de reforma en las líneas indicadas por el comité.

1.3 Descripción de los supuestos reales de 'política constante' utilizados en la proyección

Las previsiones de gastos de pensiones se basan en un modelo basado en una serie de hipótesis demográficas, macroeconómicas e institucionales. Los servicios de la Comisión Europea proporcionaron a la Delegación española las hipótesis demográficas y macroeconómicas y se analizan en la sección 2 de esta ficha.

Las hipótesis de 'política constante' utilizadas en el modelo son las siguientes:



- Las bases contributivas se proyectan asumiendo que crezcan en línea con los salarios nominales. Se supone que el tope y el piso de las bases contributivas crecerán también con los salarios nominales.
- Los ingresos pensionables (o '*base reguladora*') se calculan a partir de 2022 como la suma de las últimas 300 bases contributivas divididas por 350. Las bases contributivas utilizadas para calcular los ingresos pensionables se valoran utilizando el IPC, excepto para los últimos 24 meses antes de la fecha de jubilación, que ingresan el cálculo con su valor nominal observado.
- Se supone que el límite de la pensión inicial (p. ej., el valor de la pensión máxima) crecerá con el IPC.
- El suelo de la pensión inicial (es decir, la pensión mínima) se indexa con el IPC hasta 2049 y con el crecimiento salarial nominal a partir de entonces, a diferencia del IRP actualmente previsto por la ley y a diferencia de la ronda AR 2018, cuando las pensiones mínimas fueron indexadas con salarios nominales durante todo el período de proyección. Esto tiene en cuenta que el objetivo final de las pensiones mínimas es garantizar un nivel de vida mínimo a los pensionistas. Por lo tanto, las pensiones se indexan con el IPC hasta el momento en que la pensión mínima está cerca de los ingresos garantizados (el nivel mínimo de ingresos garantizado por el Ingreso Vital Mínimo, la nueva medida emblemática del Ministerio de Seguridad Social e Inclusión para luchar contra la pobreza en España), que sigue el crecimiento salarial nominal. A partir de ese momento, la pensión mínima se indexa con el crecimiento salarial nominal.
- Una vez que se ha calculado el valor de las nuevas pensiones e ingresa en el stock de pensiones, se indexan anualmente utilizando el IRP, según lo previsto por la ley actual. En este sentido, esta suposición refleja la legislación constante en lugar de la 'política constante', pero se presenta aquí para una visión amplia de los cálculos de los gastos de pensiones.

Por último, al proyectar planes de pensiones privados, se asume un tipo de interés nominal del 3% en todo el horizonte de la proyección.

En el cuadro que figura a continuación se resumen las hipótesis para algunos de los principales parámetros del modelo.



Variable	Disposición legal vigente	Regla aplicada en la práctica	Hipótesis de modelización
Base contributiva	La base contributiva mensual es igual al salario mensual (si se encuentra entre un tope y un piso. De lo contrario, se utilizará el tope o el piso). Algunos elementos salariales pueden retirarse de la base contributiva en determinadas circunstancias.	La base contributiva mensual es igual al salario mensual si se encuentra entre el tope y el nivel del piso. De lo contrario, se calcula el tope/ suelo. Algunos elementos salariales pueden retirarse de la base contributiva en determinadas circunstancias.	Las bases contributivas futuras se proyectan asumiendo que crezcan en línea con los salarios nominales.
<i>Límite a la base contributiva</i>	Establecido anualmente en la Ley de Presupuesto.	Entre 2011 y 2019 creció más rápido que el IPC. La mayor parte del crecimiento se debe a tres aumentos anuales sustanciales.	Crece con los salarios nominales (actualmente más del 90% de los salarios se encuentran por debajo del límite).
<i>Suelo de la base contributiva</i>	Establecido anualmente en la Ley de Presupuesto.	Entre 2011 y 2019 creció más rápido que el IPC.	Crece con salarios nominales.
Ingresos pensionables	Calculado como la suma de las últimas 300 bases contributivas, dividido por 350. Las bases de cotización correspondientes a los 24 meses previos a la jubilación se calculan en términos nominales y las restantes se valoran según el IPC.	Calculado como la suma de las últimas 300 bases contributivas, dividido por 350. La regla es que para calcular la suma, los salarios antiguos se valorizan utilizando el IPC, a excepción de los últimos 24 salarios, que no se valoran en absoluto. Esta regla sigue vigente y también se utiliza en el modelo.	Calculado como la suma de las últimas 300 bases contributivas, dividido por 350. La regla es que para calcular la suma, los salarios antiguos se valorizan utilizando el IPC, a excepción de los últimos 24 salarios, que no se valoran en absoluto. Esta regla sigue vigente y también se utiliza en el modelo.
Nuevas pensiones	Es el resultado de multiplicar los ingresos pensionables por una tasa de acumulación que depende del perfil contributivo del trabajador. El Factor de Sostenibilidad también se aplica a las nuevas pensiones de jubilación.	La aplicación del Factor de Sostenibilidad se ha retrasado hasta 2023 a más tardar.	Según lo previsto en la legislación. El SF se aplica desde 2023.
<i>Límite para las nuevas pensiones</i>	Establecido anualmente en la Ley de Presupuesto	Con IPC desde 2018 (IRP en 2016-2017)	Crece con el IPC
<i>Suelo para las nuevas pensiones</i>	Indexado con el IRP	Creció con IPC desde 2018 (DPI en 2016-2017)	Crece con IPC hasta 2049 y con salarios nominales a partir de 2050
Pensiones preexistentes	Indexado con el IRP	Indexado con IPC desde 2018	Indexado con el IRP

Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómicos de España



2 Resumen de las proyecciones demográficas y de la fuerza de trabajo

La dinámica demográfica es un elemento crucial del ejercicio de proyección. El tamaño y la composición por edades de la población española son un factor clave del gasto en pensiones en el futuro. Además, el tamaño de la fuerza de trabajo es uno de los factores que explican el crecimiento del PIB nominal a largo plazo e influye en la magnitud relativa del gasto en pensiones como porcentaje del PIB. Esta parte de la ficha del país analiza las principales características proyectadas de la población española y de la fuerza de trabajo a través del horizonte de proyección.

2.1 Desarrollo demográfico

Se proyecta que la población española en 2070 será muy similar en tamaño a la de 2019. La población proyectada en 2070 es de 47,05 millones, en comparación con 47,13 millones en 2019. Esta estabilidad agregada relativa del volumen oculta dos tendencias de crecimiento diferentes (véase la tabla 2). De 2019 a 2044 se prevé que la población española crezca, alcanzando su punto máximo en 2044 con 49,48 millones. A partir de ahí, la proyección demográfica muestra una tendencia a la baja.

Tabla 2. Principales variables demográficas

	2019	2030	2040	2050	2060	2070	valor pico	año pico	cambio 2019-2070
Población (en miles)	47.129	48.786	49.395	49.320	48.321	47.048	49.478	2044	-81
Tasa de crecimiento de la población	0,7	0,2	0,1	-0,1	-0,3	-0,2	0,7	2020	-1,0
Relación de dependencia de la tercera edad (pop 65+ / pop 20-64)	32,1	40,9	54,0	64,7	64,1	62,5	65,1	2053	30,5
Relación de dependencia de las personas mayores (pop 75+ /pop 20-74)	13,7	16,6	22,2	29,7	33,8	31,8	33,9	2059	18,1
Envejecimiento de las personas de edad (pop 80+ /pop 65+)	31,2	30,5	32,1	38,0	46,3	45,6	47,2	2064	14,4
Hombres - Esperanza de vida al nacer	81,2	82,4	83,7	84,9	86,0	87,1	87,1	2070	5,9
Mujeres - Esperanza de vida al nacer	86,8	87,7	88,7	89,7	90,6	91,4	91,4	2069	4,6
Hombres - Esperanza de vida a los 65 años	19,9	20,7	21,6	22,5	23,3	24,1	24,1	2069	4,2
Mujeres - Esperanza de vida a los 65 años	23,9	24,6	25,5	26,2	27,0	27,7	27,7	2070	3,8
Hombres - Tasa de supervivencia a 65+	88,5	90,3	91,7	92,8	93,8	94,6	94,6	2070	6,1
Mujeres - Tasa de supervivencia 65+	94,3	95,1	95,7	96,3	96,7	97,1	97,1	2070	2,9
Hombres - Tasa de supervivencia en 80+	63,2	67,9	71,9	75,4	78,5	81,3	81,3	2070	18,1
Mujeres - Tasa de supervivencia 80+	80,6	83,3	85,5	87,4	89,0	90,5	90,5	2070	9,9
Migración neta (en miles)	438,5	185,4	178,2	178,7	175,7	169,0	438,5	2019	-269,6
Migración neta en función del cambio demográfico	1,3	2,3	4,5	-3,4	-1,4	-1,5	21,6	2044	-2,8

Fuente: Eurostat y Comisión Europea

Las proyecciones de fecundidad y mortalidad dan lugar a un crecimiento natural negativo para todo el horizonte de proyección. Se prevé que las tasas de fecundidad aumenten a un ritmo moderado, pasando de un nivel cercano a 1,3 hijos por mujer en 2020 a alrededor de 1,5 en 2070. Las tasas de mortalidad disminuyen durante el horizonte de proyección, lo que se traduce en una mayor esperanza de vida al nacer. La esperanza de vida a los 67 años - una métrica relevante en el caso español, dado que la edad legal general de jubilación está fijada en 67 años a partir de 2027- se espera que crezca casi 4 años (de unos 20 a 24 años para los hombres y de 24 a casi 28 años) entre 2020 y 2070. La combinación de tasas de fecundidad relativamente bajas y un envejecimiento de la población (que se traduce en un aumento del número de muertes a pesar de los avances en la esperanza de vida) conduce a un crecimiento natural negativo de la población para todo el escenario y se prevé que esta tendencia se acelere entre 2040 y 2060.

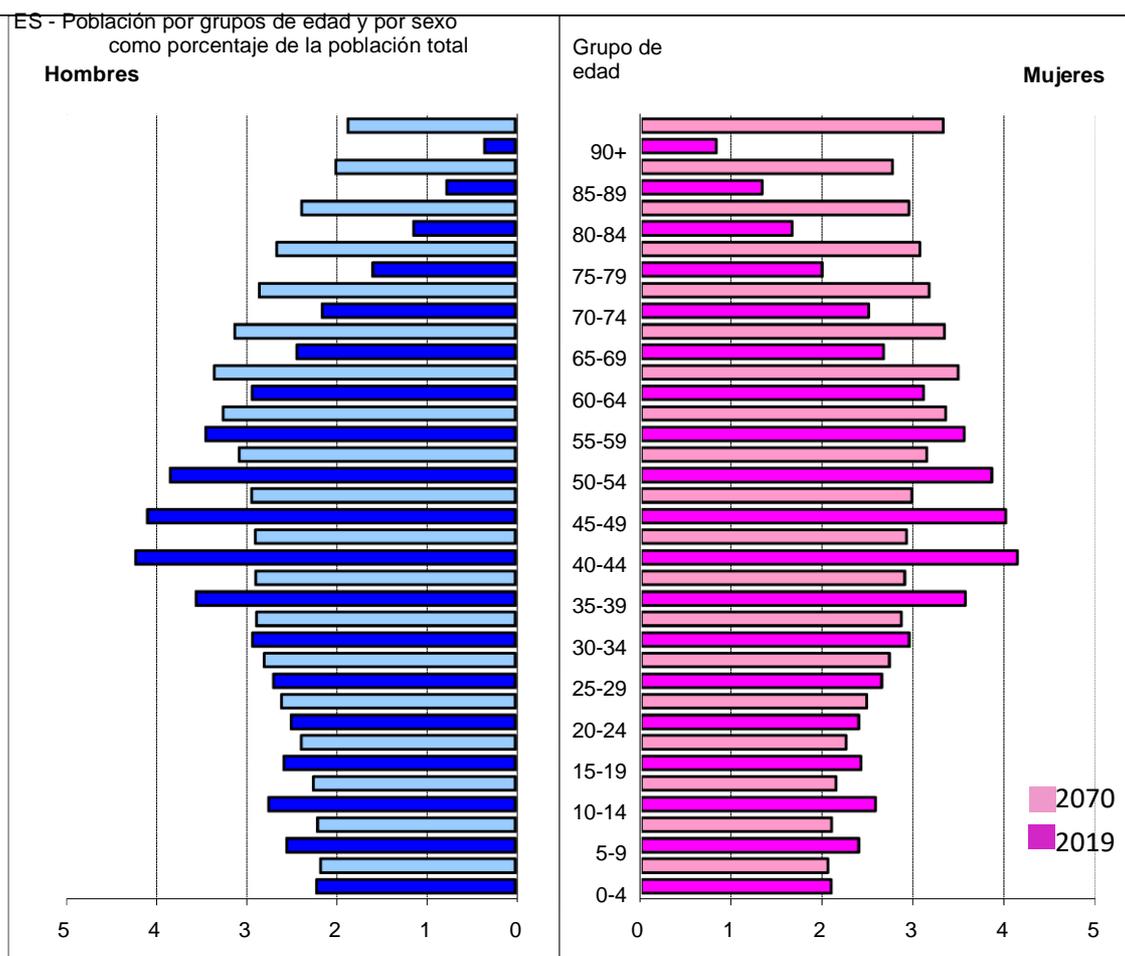


La única fuente de crecimiento de la población en la proyección es la migración neta.

La migración neta comienza en un nivel relativamente alto de más de 400.000 migrantes netos por año, aunque rápidamente se modera a menos de 200.000 a mediados de la década de 2020. A partir de ese momento, la migración neta se reduce lentamente de manera lineal a alrededor de 175.000 por 2070. Esta dinámica migratoria, unida a un crecimiento natural negativo, implica que la composición de la población española por país de origen se prevé que cambie significativamente en las próximas décadas.

Se prevé que la tasa de dependencia de la tercera edad aumente de forma muy significativa debido al envejecimiento de la población española. Al comienzo de la proyección, la relación de dependencia de las personas de edad (medida como la relación entre la población de más de 64 años y la población de 15 a 64 años) se aproxima al 0,3%. En la proyección, esta proporción crece rápidamente y se duplica con creces en tres décadas, alcanzando un máximo de 0,65 en 2053 y se estanca alrededor de este nivel para el resto del horizonte de proyección. Esta es la evolución más significativa en el escenario demográfico para la dinámica de los gastos de pensiones, como se muestra detalladamente a continuación.

Figura 1. Pirámide de edad, comparación entre 2019 y 2070



Fuente: Eurostat y Comisión Europea



Las proyecciones demográficas para la edición de 2021 del Informe sobre el envejecimiento difieren de la edición de 2018 en varios aspectos significativos. Por un lado, las tasas de fecundidad son considerablemente más bajas en este ejercicio (1,9 hijos por mujer en 2070 en el AR18 vs. 1,5 en el AR21). Por otro lado, la migración neta es mayor en todo el horizonte de proyección en el AR 2021. Estas diferencias dan lugar a una dinámica diferente de la relación de dependencia de las personas de edad que se hace más evidente a partir de la década de 2050 en adelante. Hasta mediados de la década de 2050, la relación de dependencia de la vejez fue mayor en el AR18, alcanzando su punto máximo antes (mediados de la década de 2040) y a un nivel más alto. Sin embargo, si bien la relación de dependencia de las personas de edad se mantiene estable en 0,6 en el AR21 durante las dos últimas décadas del horizonte de proyección, en el AR18 se prevé que disminuya cerca de 0,45 en 2070. Por lo tanto, la relación de dependencia de las personas de edad en el AR21 se estabiliza a un nivel más alto a partir de 2050, en comparación con la ronda anterior de proyecciones.

Gráfico 2. Tasa de fecundidad proyectada (número de hijos) en el Informe sobre el envejecimiento de 2018 y el de 2021

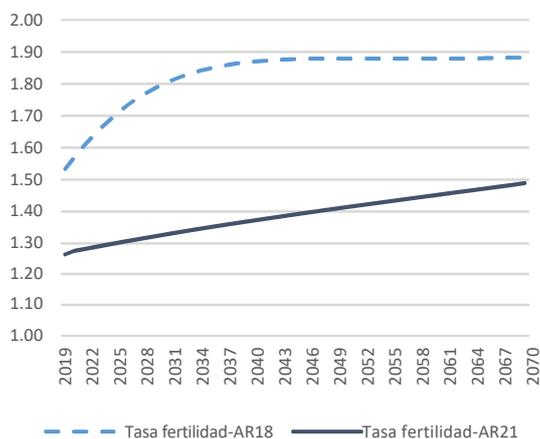


Gráfico 3. Esperanza de vida al nacer (número de años) en el Informe sobre el envejecimiento de 2018 y el de 2021

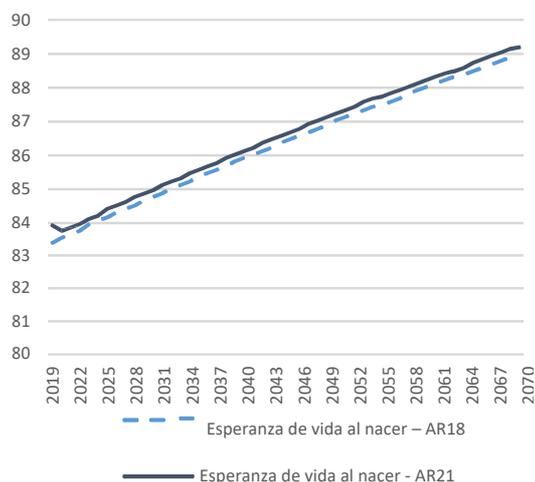


Gráfico 4. Migración neta (número de migrantes) en el Informe sobre el envejecimiento de 2018 y en el de 2021

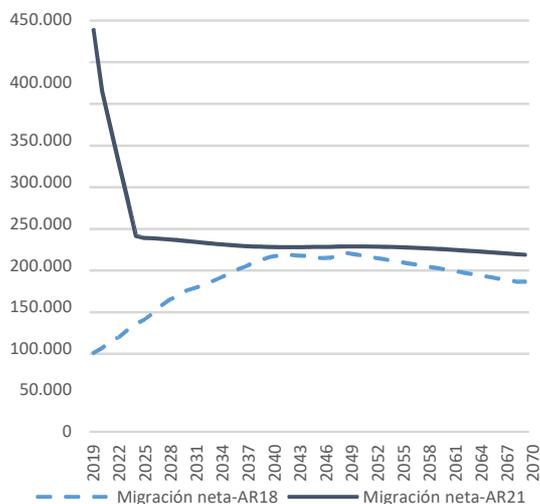
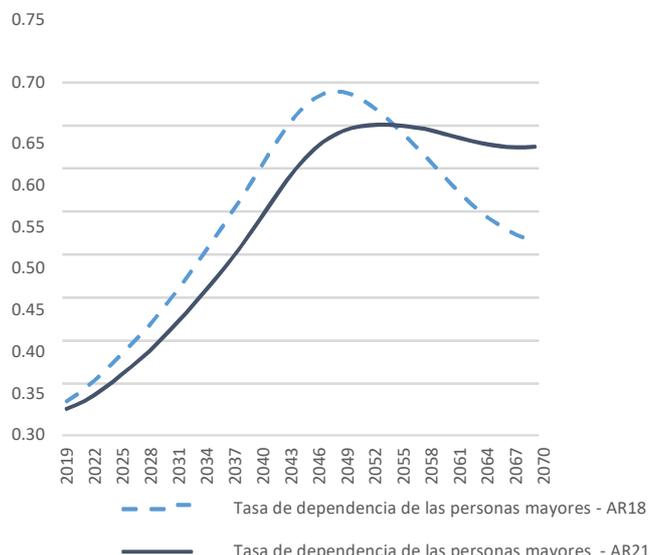


Gráfico 5. Relación de dependencia de las personas mayores (relación superior a 1) en el Informe sobre el envejecimiento de 2018 y en el de 2021





2.2 Fuerza de trabajo

Los servicios de la Comisión Europea calculan la fuerza de trabajo sobre la base de las proyecciones demográficas descritas en la sección anterior y el escenario macroeconómico. Las tasas de participación y empleo tienen en cuenta las reformas de las pensiones de 2011, que aumentan gradualmente la edad legal general de jubilación en España de 65 a 67 años para 2027. Como muestra la tabla 3, se espera que la tasa de participación general aumente casi 3 pp a través del intervalo de proyección, con mayores ganancias en términos de tasas de empleo (8 pp) y la proporción de población empleada (7 pp). Esta evolución positiva es más notable en el caso de los trabajadores de más edad de 55 a 64 años y de 65 a 74 años. Esto refleja los efectos de la reforma de las pensiones de 2011 que retrasa gradualmente la edad legal general de jubilación a 67 años para 2027 y contrarresta en parte el aumento de la relación de dependencia de la vejez.

Tabla 3. Tasa de participación, tasa de empleo y proporción de trabajadores para los grupos de edad 20-64, 20-74, 55-64 y 65-74

	2019	2030	2040	2050	2060	2070	valor pico	año pico	cambio 2019-2070
Tasa de participación en la fuerza de trabajo 20-64	79,0	81,7	82,2	82,3	82,0	81,8	82,3	2047	2,8
Tasa de empleo de los trabajadores de 20 a 64 años	68,1	70,4	73,7	76,5	76,4	76,2	76,6	2052	8,2
Proporción de trabajadores de 20 a 64 años en la fuerza de trabajo	86,2	86,2	89,7	93,0	93,2	93,2	93,2	2059	7,0
Tasa de participación en la fuerza de trabajo 20-74	68,6	70,5	69,4	68,8	70,6	70,3	70,6	2063	1,7
Tasa de empleo de los trabajadores de 20 a 74 años	59,2	61,1	62,5	64,2	65,9	65,7	66,0	2063	6,5
Proporción de trabajadores de 20 a 74 años en la fuerza de trabajo	86,3	86,5	90,0	93,2	93,4	93,4	93,4	2052	7,1
Tasa de participación en la fuerza de trabajo 55-64	61,7	77,1	79,0	78,5	78,5	78,3	79,1	2038	16,6
Tasa de empleo de los trabajadores de 55 a 64 años	53,9	67,6	71,7	73,5	73,7	73,5	73,8	2063	19,6
Proporción de trabajadores de 55 a 64 años en la fuerza de trabajo	87,4	87,7	90,7	93,6	93,9	93,9	93,9	2067	6,5
Tasa de participación en la fuerza de trabajo 65-74	4,5	17,5	20,2	19,0	20,1	21,2	21,2	2070	16,7
Tasa de empleo de los trabajadores de 65 a 74 años	4,2	16,4	19,4	18,4	19,6	20,6	20,6	2070	16,3
Proporción de trabajadores de 65 a 74 años en la fuerza de trabajo	94,3	93,8	95,6	97,2	97,2	97,2	97,2	2052	2,8
Edad media de la fuerza de trabajo	42,0	45,0	44,0	43,0	44,0	44,0	45,0	2028	2,0

Fuente: Comisión Europea

Los efectos del retraso gradual de la edad legal de jubilación a los 67 años para 2027 también pueden verse en la evolución de la edad media de salida del mercado laboral. Durante la década de 2020, cuando los efectos de la reforma se están desarrollando gradualmente, la edad media de salida del mercado laboral aumenta significativamente, con menores ganancias después. Esta evolución se traduce progresivamente en el período contributivo medio, que crece 2 años para los hombres a través del horizonte de proyección (véase la tabla 4a). Los efectos de la reforma también pueden observarse en el hecho de que, a pesar de los avances en la esperanza de vida, el porcentaje de adultos jubilados se mantiene aproximadamente estable y la disminución de la tasa de salida temprana y tardía.

**Tabla 4a. Edad efectiva de salida del mercado de trabajo y duración prevista de la vida en el momento de la jubilación - HOMBRES**

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	valor pico	año pico	cambio 2020-2070
Edad media efectiva de jubilación (datos administrativos)	63,7								
Edad media de salida del mercado de trabajo (CSM)**	63,4	66,0	66,1	66,1	66,1	66,2	66,2	2069	2,8
Período contributivo	40,4	40,8	41,3	41,7	42,2	42,6	42,6	2070	2,2
Duración de la jubilación***	21,3	19,9	20,8	21,7	22,5	23,2	23,2	2069	1,9
Duración de la jubilación/período contributivo	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	2069	0,0
Porcentaje de adultos jubilados****	31,9	29,3	30,2	31,1	31,9	32,7	32,5	2069	0,6
Salida temprana/tardía*****	5,3	1,3	1,0	0,8	0,9	0,8	5,3	2069	-4,4

* La edad efectiva de jubilación indica la edad a la que las personas comienzan a recibir una pensión de jubilación. Se calcula sobre la base de los datos administrativos de 2018 (véanse las tablas A4a y A4b del anexo); ** La edad de salida del mercado de trabajo calculada sobre la base de los datos de la Encuesta de Población Activa del año de base y estimada posteriormente por el modelo de simulación de cohorte; *** La 'duración de la jubilación' se calcula como la diferencia entre la esperanza de vida en la edad media de salida del mercado laboral y esa edad de salida en sí; **** El 'porcentaje de la vida adulta en la jubilación' se calcula como la relación entre la duración de la jubilación y la esperanza de vida menos 20 años; ***** La salida anticipada/tardía es la relación entre quienes se jubilan y están por debajo de la edad legal de jubilación y quienes se jubilan a la edad legal de jubilación o más.

Fuente: Comisión Europea

Se observa una tendencia general similar en el caso de las mujeres (tabla 4b). En el año de referencia, las mujeres muestran una edad media de salida del mercado de trabajo más elevada. Esto es, al menos en parte, el resultado de perfiles contributivos más cortos en comparación con los hombres que alientan a las mujeres a permanecer en el mercado laboral durante más tiempo para acumular años adicionales de cotizaciones a fin de aumentar su futura pensión. Durante el horizonte de proyección, la longitud del perfil contributivo de las mujeres converge con el perfil de los hombres. En consecuencia, la edad media de salida de las mujeres aumenta menos que la de los hombres, reduciendo la brecha de género. La interacción entre la esperanza de vida y el aumento de la edad media de salida del mercado de trabajo sigue una pauta similar en el caso de las mujeres, con la disminución de la tasa de salida temprana a tardía y el porcentaje de la vida adulta durante la jubilación que se mantuvo estable entre 2020 y 2070.

Tabla 4b. Edad efectiva de salida del mercado de trabajo y duración prevista de la vida en el momento de la jubilación - MUJERES

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	valor pico	año pico	cambio 2020-2070
Edad media efectiva de jubilación (datos administrativos)	64,3								
Edad media de salida del mercado de trabajo (CSM)**	64,1	66,5	66,6	66,6	66,6	66,7	66,7	2069	2,6
Período contributivo	37,0	38,1	39,2	40,3	41,5	42,6	42,6	2070	5,6
Duración de la jubilación***	24,7	22,8	23,6	24,4	25,1	25,8	25,8	2070	1,1
Duración de la jubilación/período contributivo	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	2020	-0,1
Porcentaje de adultos jubilados****	34,9	32,0	32,7	33,4	34,0	34,6	34,9	2020	0,3
Salida temprana/tardía*****	3,8	1,0	0,8	0,6	0,7	0,7	3,8	2020	-3,2

* La edad efectiva de jubilación indica la edad a la que las personas comienzan a recibir una pensión de jubilación. Se calcula sobre la base de los datos administrativos de 2018 (véanse las tablas A4a y A4b del anexo); ** La edad de salida del mercado de trabajo calculada sobre la base de los datos de la Encuesta de Población Activa del año de base y estimada posteriormente por el modelo de simulación de cohorte; *** La 'duración de la jubilación' se calcula como la diferencia entre la esperanza de vida en la edad media de salida del mercado laboral y esa edad de salida en sí; **** El 'porcentaje de la vida adulta en la jubilación' se calcula como la relación entre la duración de la jubilación y la esperanza de vida menos 20 años; ***** La salida anticipada/tardía es la relación entre quienes se jubilan y están por debajo de la edad legal de jubilación y quienes se jubilan a la edad legal de jubilación o más.

Fuente: Comisión Europea



3 Resultados de la proyección de las pensiones

3.1 Alcance de la cobertura de los planes de pensiones en las proyecciones

Las proyecciones ofrecen una cobertura completa del sistema de pensiones español. Más precisamente, la proyección abarca los tres componentes del sistema público (Seguridad Social, *Clases Pasivas* y pensiones no lucrativas) así como los planes de pensiones privados. El sistema de seguridad social comprende varios planes especiales que abarcan a los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores domésticos, los mineros, los marineros y los artistas. Estos regímenes especiales se incluyen en el modelo como parte de las cifras de la Seguridad Social, aunque no se modelan por separado. En primer lugar, el tamaño muy pequeño de los planes de mineros y marinos significa que la complejidad adicional de modelarlos por separado no añadiría mucho valor al modelo. En segundo lugar, dado su pequeño tamaño, podría haber problemas para obtener acceso a los microdatos. En tercer lugar, en el caso de los trabajadores domésticos y autónomos, las normas que dan acceso a una pensión y las normas de cálculo de las prestaciones son muy similares al régimen general de la Seguridad Social. Las principales diferencias con respecto al sistema general de Seguridad Social se derivan de las normas de cotización. Dado que las contribuciones se modelan como porcentaje del PIB, la complejidad de su modelización no añadiría al lado de los gastos de las proyecciones.

Los cuatro tipos de pensiones están cubiertos tanto por el sistema de Seguridad Social como por *Clases Pasivas*:

- **Jubilación y jubilación anticipada**, que representan el 73% del gasto público total en pensiones en 2019 y el 65% del total de pensiones públicas en el mismo año.
- **Invalidez**, 9% del gasto público total en pensiones y pensiones.
- **Supervivencia**, incluidos viudos y huérfanos, que representan el 18% del gasto público total y el 26% de las pensiones en 2019.
- **Otras pensiones**, incluyen las pensiones de supérstites distintas de los cónyuges e hijos (a favor de las familiares por su denominación española). Se trata de un grupo marginal que se incluyó en la categoría de superviviente en el Informe Envejecimiento 2018 y representó el 0,2% del gasto total y el 0,4% del total de pensiones públicas en 2019.

En la tabla 5 se compara el gasto real en pensiones públicas observado por Eurostat con las proyecciones del Grupo de Trabajo sobre el Envejecimiento. A partir de una baja diferencia en 2010, el error de proyección ha disminuido hasta el punto en que se ha convertido en mínimo (por debajo de 0,1 pp) y causado parcialmente por discrepancias de redondeo.

Tabla 5. Eurostat (ESSPROS) vs. Definición del gasto en pensiones del Grupo de Trabajo sobre el Envejecimiento (% del PIB)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	cambio 2009-2017
Gastos totales de pensiones de Eurostat	10.2	10.6	11.1	11.9	12.6	12.8	12.7	12.6	12.4	:	2.2
Gastos públicos de pensiones de Eurostat (A)	:	10.2	10.7	11.5	12.2	12.4	12.3	12.2	12.0	:	:
Gasto público en pensiones (AWG: resultado) (B)	9.3	9.8	10.5	11.4	12.1	12.3	12.3	12.2	12.1	12.0	2.8
Diferencia Eurostat/AWG: (A)-(B)	:	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	-0.1	:	:

Fuente: Eurostat y Dirección General de Análisis Macroeconómicos



La cobertura de los datos sobre pensiones privadas sigue siendo la misma que en el Informe sobre el envejecimiento de 2018, que muestra información sobre los regímenes individuales y profesionales no obligatorios. La categoría de los regímenes colectivos comprende dos productos financieros: los planes de pensiones y los planes de seguros colectivos. La categoría de los regímenes individuales incluye los planes de previsión seguros individuales y los planes de previsión asegurados.

3.2 Resumen de los resultados de las proyecciones

En esta subsección se describen las principales tendencias de los gastos de pensiones previstas para el período 2019-2070. Los gastos de pensiones se desglosan por i) régimen de pensiones (Seguridad Social, *Clases Pasivas* y gastos no relacionados con los ingresos), ii) tipo de pensión (jubilación, invalidez, supervivencia y otros), iii) grupo de edad y iv) regímenes de pensiones públicos/privados. El gasto total en pensiones públicas incluye las pensiones de los tres regímenes públicos y todos los tipos de pensiones.

La serie de gastos como porcentaje del PIB alcanzó un pico temprano en 2020 como resultado del efecto de Covid-19 en el crecimiento del PIB. Se prevé que el efecto de la pandemia será transitorio (véanse los resultados de la sección 3.5.4 en otras hipótesis) y la relación entre el gasto y el PIB disminuirá posteriormente. Desde 2030 hasta 2048 la proporción del gasto público en pensiones sobre el PIB vuelve a crecer, empujada por la jubilación de grandes cohortes de trabajadores (la generación española del *baby boom*) y el aumento progresivo de la relación de dependencia de la vejez. Una vez disminuida esta presión demográfica en la década de 2050, el gasto público vuelve a caer a niveles inferiores a los observados actualmente (véase la tabla 6).

Tabla 6. Gastos y contribuciones en concepto de pensiones brutas y netas previstos (% del PIB)

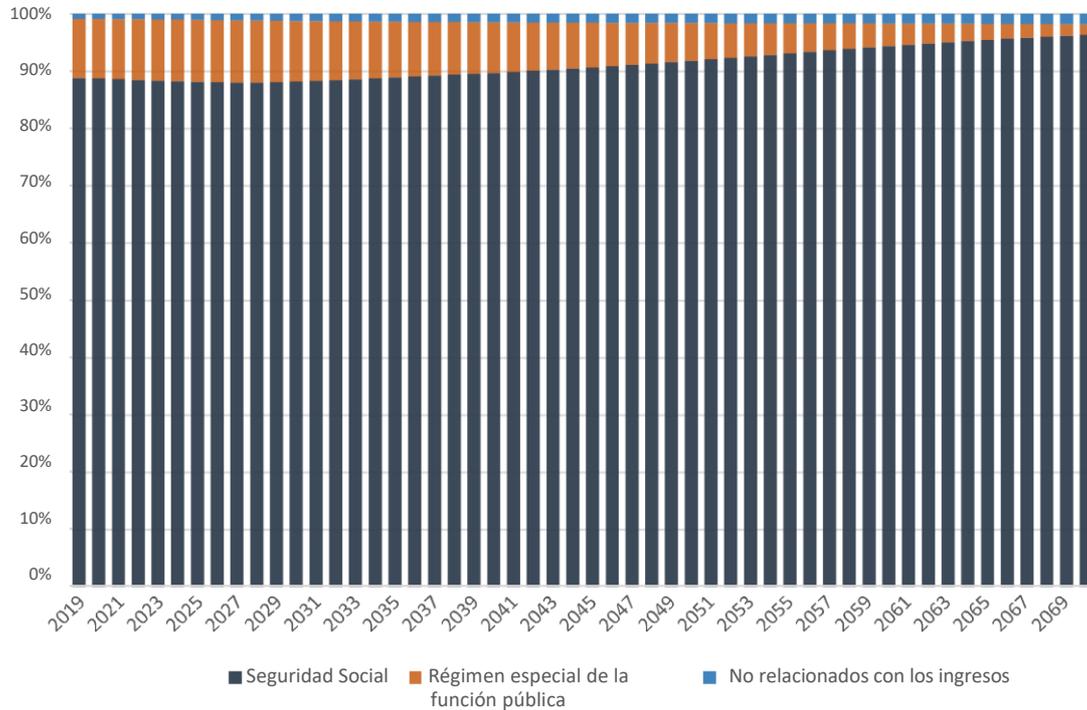
Gasto	2019	2030	2040	2050	2060	2070	valor pico	año pico	cambio 2019-2070
Gasto público bruto en pensiones	12.3	12.3	12.8	13.0	11.7	10.3	14.0	2020	-2.1
Pensiones profesionales privadas	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	2055	0.0
Pensiones obligatorias individuales privadas	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Pensiones particulares no obligatorias	0.2	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	2041	0.1
Total bruto de gastos de pensiones	12.9	13.1	13.7	13.9	12.5	11.0	14.6	2020	-1.9
Gasto público neto en pensiones *	11.4	11.3	11.8	11.9	10.7	9.4	12.9	2020	-2.0
Total neto de gastos de pensiones *	11.9	12.1	12.7	12.8	11.6	10.1	13.5	2020	-1.8
Contribuciones	2019	2030	2040	2050	2060	2070	valor pico	año pico	cambio 2019-2070
Cotizaciones públicas a las pensiones	11.8	11.8	11.8	11.8	11.8	11.8	11.8	2020	0.0
Total de cotizaciones a pensiones	12.4	12.3	12.2	12.1	12.0	12.0	12.4	2020	-0.4

Fuente: Comisión Europea

Por régimen (véase el gráfico 6), el régimen general del sistema de Seguridad Social representa la mayor parte del gasto agregado y determina la dinámica general del gasto. *Clases Pasivas* fue cerrada a nuevos participantes el 1 de enero de 2011. Por lo tanto, este régimen se desvanecerá progresivamente y finalmente desaparecerá. Las proyecciones muestran que para 2070 este proceso estaría casi terminado. Por último, las pensiones públicas no relacionadas con los ingresos representan una pequeña parte del gasto total en pensiones públicas y se prevé que seguirán siendo así.



Gráfico 6. Desglose del gasto público total en pensiones por régimen de pensiones



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

Por tipo de pensión, las pensiones de jubilación representan la mayor parte del gasto total en pensiones públicas y el principal impulsor de su dinámica. El segundo tipo de pensión más importante en España son las pensiones de supervivencia (huérfanos y, en particular, viudos). Las proyecciones de gastos en esta categoría se basan en las tasas generales de mortalidad y matrimonio, las diferencias medias de edad entre los cónyuges y el tamaño de la población. Por un lado, la reducción de las tasas de mortalidad implica que las nuevas pensiones se conceden más tarde (y por lo tanto, a este respecto, reducen la duración media). Por otra parte, una mayor esperanza de vida implica que los pensionistas se beneficiarán de la pensión durante más tiempo. El tamaño de la población y las normas de indexación son los otros dos factores que ayudan a explicar la evolución de las pensiones de supervivencia. Las pensiones de invalidez representan una pequeña parte del gasto total y se modelan como una proporción de la fuerza de trabajo. Esta proporción es un promedio ponderado de las probabilidades observadas de sufrir una discapacidad en todas las edades en el año de referencia y se mantiene constante durante toda la proyección. Por último, las pensiones de supervivencia en las que los supervivientes no son ni el cónyuge ni los hijos de la persona fallecida se incluyen en la otra categoría de pensión. Su gasto asociado es una pequeña fracción del total.

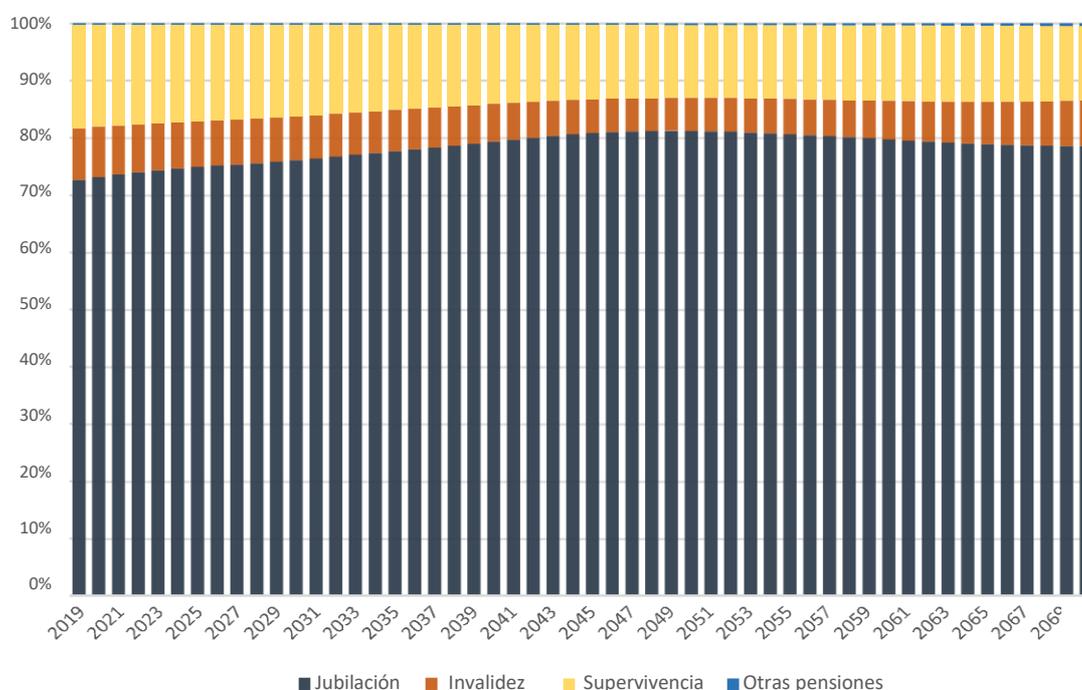


Tabla 7. Proyección del gasto público bruto en pensiones por régimen (% del PIB)

Régimen de pensiones	2019	2030	2040	2050	2060	2070	valor pico	año pico	cambio 2019-2070
Total de pensiones públicas	12,3	12,3	12,8	13,0	11,7	10,3	14,0	2020	-2,1
Pensiones de jubilación o anticipadas	9,0	9,4	10,2	10,6	9,3	8,1	10,7	2047	-0,9
<i>Componente plano</i>	:	:	:	:	:	:	:	:	:
<i>Relacionadas con los ingresos</i>	8,9	9,2	10,0	10,3	9,1	7,9	10,5	2047	-1,0
<i>Pensiones mínimas (no contributivas). Garantía de ingresos mínimos para personas mayores de 65 años</i>	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	2049	0,1
Pensiones de invalidez	1,12	0,95	0,85	0,76	0,79	0,82	1,2	2020	-0,3
Pensiones de supervivencia	2,23	1,97	1,77	1,65	1,54	1,33	2,49	2020	-0,9
Otras pensiones	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,05	0,05	2070	0,0

Fuente: Comisión Europea

Gráfico 7. Desglose del gasto público total en pensiones por tipo de pensión

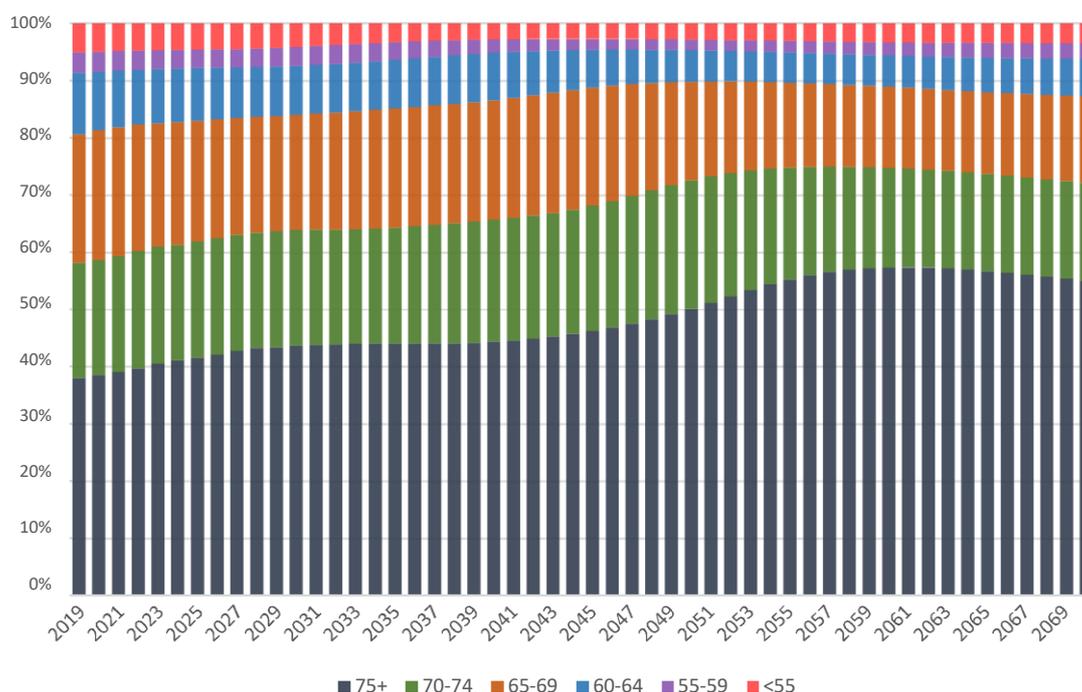


Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

El desglose por grupos de edad es coherente con la dinámica proyectada del mercado de trabajo y la estructura por edades de la población española (y es decir, su proceso de envejecimiento) y el pleno desarrollo de las reformas del sistema promulgadas en 2011 y 2013. Se prevé que la proporción del grupo de edad por debajo de los 55 años disminuya durante el período de las proyecciones, lo que refleja el aumento progresivo de la edad efectiva de jubilación. En el otro extremo de la distribución por edades, se prevé que la proporción de los gastos de pensiones de los mayores de 75 años aumente constantemente, lo que refleja el aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población. Para los grupos de edad intermedios, se prevé que su cuota respectiva aumente mientras que las cohortes españolas de *baby boom* se encuentran en este grupo de edad y disminuya después, lo que refleja el tamaño relativo de la cohorte de la pirámide de población española.



Gráfico 8. Desglose del gasto público total en pensiones por grupos de edad



Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica de España

El gasto previsto en los planes de pensiones privados como porcentaje del SGP también muestra una tendencia influenciada por la demografía. Crece hasta principios de la década de 2040 y se aplan a ese nivel durante esta década y la década de 2050, antes de comenzar a declinar. Esto es consistente con la generación del *baby boom* español que comenzó a jubilarse en la década de 2030 y las nuevas pensiones de jubilación alcanzaron su punto máximo a principios de la década de 2040. La fase plana de la curva corresponde a los años de jubilación de estas grandes cohortes y la disminución final durante la década de 2060 es consistente con el retiro de las cohortes más pequeñas.

La proporción del gasto en pensiones privadas como porcentaje del PIB es menor en comparación con las cifras del AR18. Esto se debe principalmente a las diferencias en las contribuciones observadas en el año de base relacionadas con los cambios en la recopilación de datos. En el AR18, las proyecciones se basaron en una muestra del 70% del universo de los planes de pensiones privados españoles. Esas cifras se extrapolaron luego a toda la población. Sin embargo, en esta edición del Informe sobre el envejecimiento, las proyecciones de las pensiones privadas se basan en los datos observados para toda la población en el año de base. Como resultado, las contribuciones en el año base son alrededor de un 30% menores que la proyección del AR18 para 2019. Esta diferencia se debe a la tendencia a la baja observada en las contribuciones en los últimos cinco años y a la mejora técnica en la recopilación de datos. Como los gastos privados de pensiones en los sistemas de capitalización son el resultado de contribuciones anteriores y sus rendimientos, el menor nivel de contribuciones a través de esta ronda de proyecciones se traduce en menores gastos años después.



El número de contribuyentes y pensiones también se ve afectado por los cambios en el escenario demográfico en comparación con el AR18. En esta edición del Informe Envejecimiento, el número de pensiones contabilizadas como número de beneficiarios de un plan de pensiones es menor que en el AR18. La diferencia se debe a un efecto de nivel en el año de base explicado por las mejoras en la recopilación de datos. En la década de 2050, el número de pensiones sigue siendo mayor en el AR21, ya que el número de personas mayores de 65 años es mayor que en el AR18. Finalmente, el número de colaboradores muestra una trayectoria descendente, como en el AR18. Sin embargo, la reducción en el número de contribuyentes es menor en esta edición, dada la mayor migración neta en comparación con el AR18.



Recuadro 3.2.B Escenario de referencia con arreglo a una norma de indexación alternativa

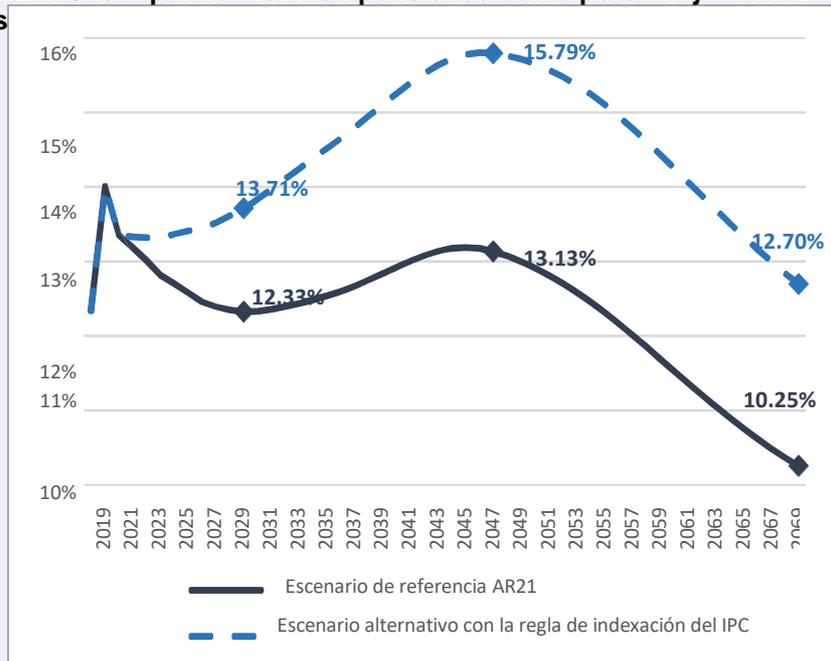
La metodología común acordada por los miembros del Grupo de Trabajo sobre el Envejecimiento incluye el principio de la legislación constante. Este principio significa que todas las normas vigentes en virtud de la legislación vigente en el momento del ejercicio deben incluirse en la escenario de referencia (con excepción de la indexación de las pensiones mínimas en algunas circunstancias).

En el caso español, el Índice de Revalorización de Pensiones sigue siendo la norma general de indexación para las pensiones preexistentes y las pensiones mínimas de acuerdo con el artículo 58 de la Ley General de Seguridad Social. Sin embargo, desde 2018 esta regla ha sido suspendida y reemplazada por una regla de indexación del IPC. Por otra parte, el Proyecto de Plan Presupuestario español para el ejercicio fiscal 2021 incluye la ampliación de la actual suspensión del IRP. Por último, el Pacto de Toledo actualizado (véase el recuadro 1.2.A) ha reconocido recientemente la falta de apoyo político y social del IRP y ha respaldado el retorno a una norma de indexación del IPC.

Todo lo anterior sugiere que el curso más probable de los acontecimientos es la abolición del IRP y el retorno a una regla de indexación del IPC. Dado que esta posibilidad aún no se ha materializado, el IRP se sigue utilizando en el escenario de referencia siguiendo el principio de legislación constante (aunque el modelo utiliza las tasas de indexación conocidas del 0,9% para los años 2020 y 2021). No obstante, la Delegación española ha realizado la proyección bajo el supuesto alternativo de una norma de indexación del IPC, que se considera más probable en el futuro. La figura 3.2.B.1 muestra el resultado de este escenario alternativo y lo compara con el escenario de referencia del Informe sobre el Envejecimiento para España.

La sustitución del IRP por una norma de indexación del IPC tiene un impacto sustancial en el gasto público de pensiones. Mientras que el IPC supuesto para el horizonte de proyección es del 2% a partir de mediados de la década de 2020, el valor proyectado del IRP se mantiene en su mínimo del 0,25%. Esto se traduce en un aumento de 2,66 pp del gasto público en pensiones como porcentaje del PIB para 2050 en comparación con el escenario en el que se utiliza el IRP..

Gráfico 3.2.B.1 Gasto público total en pensiones como porcentaje del PIB en diferentes escenarios



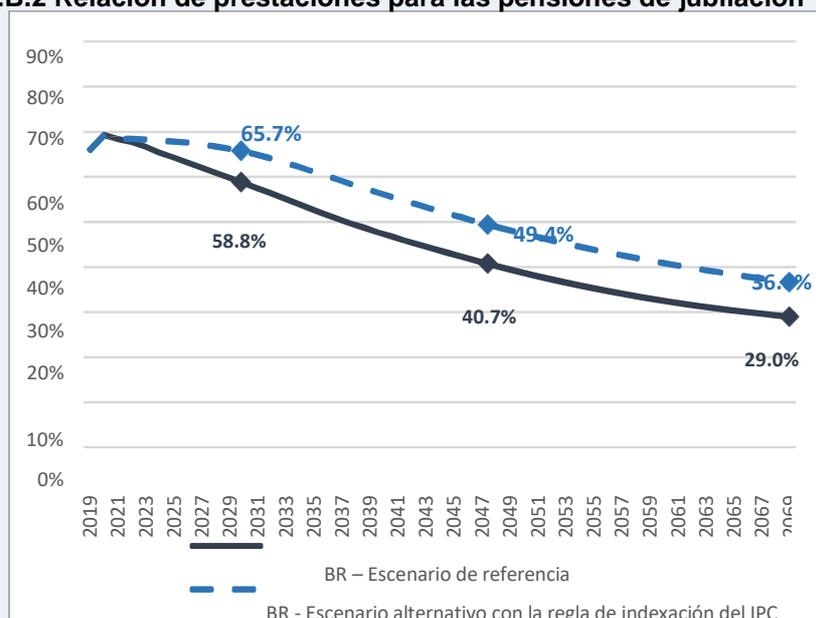
Nota: La indexación del escenario de referencia también se realiza con el IPC para los años 2019-2021 (véase la nota 10 supra)

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica de España



La diferencia entre los dos escenarios también se observa al comparar la relación de prestaciones por jubilación (BR). La mayor indexación en la hipótesis alternativa del IPC se traduce en una reducción más lenta de la relación de prestaciones (véase el gráfico 3.2.B.2). Como se explica en la Sección 3.3.2, la relación de beneficios cae 37 pp entre 2019-2070 en el escenario de base, mientras que en el escenario alternativo del IPC la reducción es menor -30 pp- aunque todavía muy sustancial. La tasa media bruta de sustitución se mantiene sin cambios en la hipótesis alternativa, ya que las nuevas pensiones no se ven afectadas por las normas de indexación (por el contrario, se ven afectados por las normas de valorización, la tasa de devengo y el factor de sostenibilidad, todos los cuales permanecen sin cambios en el escenario alternativo).

Gráfico 3.2.B.2 Relación de prestaciones para las pensiones de jubilación



Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica de España

Se considera que este escenario alternativo, basado en un supuesto de ‘política constante’ (y previsto), que difiere del principio de legislación constante acordado por el Grupo de Trabajo sobre el Envejecimiento, refleja con mayor precisión la inercia actual del sistema. El IRP ha sido suspendido de facto desde 2018 y se espera que sea reemplazado permanentemente por una norma de indexación del IPC en un futuro próximo (véase el Recuadro 1.2.A). Otras instituciones, como la Autoridad Fiscal Independiente Española (AIReF) ya asumen una norma de indexación del IPC en su escenario de referencia.

Es cierto que las reformas previstas en el Pacto de Toledo aún no se han convertido en ley, aunque algunas de ellas ya se han aplicado en los últimos tres años y, con toda probabilidad, se adoptarán pronto. Cuando entren en vigor, habrá que actualizar el análisis actual para evaluar los efectos de la indexación de las pensiones con el IPC, así como los efectos de las reformas orientadas a garantizar la sostenibilidad, que se incluyen en el Acuerdo. Cabe esperar que el resultado de este ejercicio futuro sea una evaluación más realista del sistema de pensiones español.



3.3 Descripción de las principales fuerzas impulsoras de los resultados de la proyección y sus implicaciones

Esta subsección analiza además las proyecciones, centrándose en aspectos clave del sistema. En primer lugar, la evolución de la proporción del gasto en pensiones en el PIB se desglosa en múltiples componentes. Luego, dos de estos componentes (la relación de beneficios y la relación de dependencia) se examinan por separado a medida que impulsan algunas de las dinámicas más importantes de las proyecciones. Por último, los nuevos gastos de pensiones también están descompuestos.

3.3.1 Descomposición del gasto público en pensiones

La proporción del gasto público en pensiones en el PIB puede desglosarse en cuatro componentes (véase el gráfico 9). La relación de dependencia refleja la dinámica de la estructura de edad de la población. La tasa de cobertura indica el grado de distribución de las pensiones públicas entre la población. La relación de prestaciones relaciona la pensión media del sistema con el salario medio de la economía. Finalmente, el efecto del mercado laboral muestra cómo el esfuerzo para financiar el sistema se distribuye a través de la fuerza laboral.

Gráfico 9. Desglose del gasto público en pensiones

$$\frac{\text{Gasto en pensiones}}{\text{PIB}} = \frac{\text{tasa de dependencia}}{\text{población } 65+ / \text{población } 20-64} \times \frac{\text{tasa de cobertura}}{\text{número de pensionistas } 65+ / \text{población } 65+} \times \frac{\text{tasa de beneficios}}{\frac{\text{ingresos medios por pensiones}}{\text{PIB}} / \frac{\text{horas } 20-74}{\text{trabajadas}}}} \times \frac{\text{efecto en el mercado de trabajo}}{\text{población } 20-64 / \text{horas } 20-74 \text{ trabajadas}} \quad [1]$$

$$\frac{\text{número de pensionistas}}{\text{población } 65+} = \frac{\text{número de pensionistas } 65+}{\text{población } 65+} + \left(\frac{\text{número de pensionistas } \leq 65}{\text{población } 50-64} \times \frac{\text{población } 50-64}{\text{población } 65+} \right) \quad [2]$$

$$\frac{\text{población } 20-64}{\text{horas trabajadas } 20-74} = \frac{1/\text{tasa de empleo}}{\text{población } 20-64 / \text{personas empleadas } 20-64} \times \frac{1/\text{intensidad de mano de obra}}{\text{personas empleadas } 20-64 / \text{horas trabajadas por personas } 20-64} \times \frac{1/\text{cambio de carrera}}{\text{horas trabajadas por personas } 20-64 / \text{horas trabajadas por personas } 20-74} \quad [3]$$

Fuente: Comisión Europea

Teniendo en cuenta el horizonte de previsión en su conjunto, la relación entre el gasto en pensiones y el PIB desciende 2,1 puntos porcentuales en 2070 (véase la tabla 8). La mayor parte de esta dinámica se explica por dos fuerzas de signo opuesto. Por un lado, la relación de dependencia de la tercera edad aumenta significativamente (9,2 pp) entre 2019 y 2070, reflejando las proyecciones demográficas discutidas en la sección 2.1. Por otra parte, la disminución de la proporción de prestaciones es casi de la misma magnitud (-8,3 pp). Aproximadamente la mitad del cambio en la relación de beneficios puede atribuirse al papel desempeñado por el IRP y el SF, que ayudan a moderar el crecimiento promedio de las pensiones. El resto puede explicarse por la creciente proporción de pensiones de jubilación limitadas y otros factores residuales.



Por último, el efecto en el mercado laboral también contribuye a reducir la proporción de gastos de pensiones, principalmente debido a una mayor proporción de empleo.

Tabla 8. Factores que explican el cambio en los gastos públicos de pensiones entre 2019 y 2070 (en puntos porcentuales del PIB) - pensionistas

	2019-30	2030-40	2040-50	2050-60	2060-70	2019-70
Pensiones públicas en relación con el PIB	0,0	0,5	0,2	-1,3	-1,4	-2,1
Efecto de la relación de dependencia	3,4	3,7	2,5	-0,1	-0,3	9,2
Efecto de la tasa de cobertura*	-1,3	0,0	0,5	0,6	0,0	-0,1
<i>Tasa de cobertura vejez</i>	-0,8	0,6	1,0	0,6	-0,1	1,3
<i>Tasa de cobertura edad temprana</i>	-1,8	1,0	-0,3	-0,2	0,3	-1,1
<i>Efecto de cohorte</i>	-1,3	-3,8	-3,1	0,8	0,4	-7,0
Efecto de la relación de beneficios	-1,0	-2,1	-2,1	-1,8	-1,2	-8,3
Efecto en el mercado laboral	-0,9	-0,8	-0,4	0,1	0,0	-2,1
<i>Efecto de la tasa de empleo</i>	-0,5	-0,6	-0,5	0,0	0,0	-1,5
<i>Efecto de la intensidad del trabajo</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
<i>Efecto de cambio de carrera</i>	-0,5	-0,2	0,0	0,1	-0,1	-0,7
Residual	-0,2	-0,3	-0,2	0,0	0,0	-0,8

Fuente: Comisión Europea

Un examen más detallado del cambio general en la proporción de gastos de pensiones muestra dos períodos con tendencias y dinámicas de componentes diferentes. De 2019 a 2050 aumenta el gasto en pensiones, impulsado por el aumento de la relación de dependencia como resultado del rápido envejecimiento de la población española y la jubilación de la generación española del *baby boom*. Durante estas décadas, la caída de la proporción de beneficios solo puede contrarrestar parcialmente la tendencia demográfica. La tasa de cobertura también ayuda a mitigar el aumento de la proporción de gastos de pensiones, especialmente en el primer decenio de la proyección. Estos son los años en que se está produciendo el retraso de la edad legal de jubilación y este resultado previsto de la política se refleja en la caída del componente de la tasa de cobertura de la primera edad. Esto también se refleja en el efecto de la tasa de empleo, empujando el efecto del mercado laboral hacia abajo. En los años 2030 y 2040, el componente de cohorte de la tasa de cobertura se convierte en su principal impulsor, mostrando el tamaño relativamente menor de las cohortes nacidas después de la generación del *baby boom* español.

Desde 2050 hasta el final de la proyección, la tendencia demográfica se invierte y se observa una pequeña caída en la contribución de la relación de dependencia. El efecto de relación de beneficios sigue cayendo aproximadamente al mismo ritmo que en las décadas anteriores y se convierte en la fuerza más fuerte que impulsa los resultados generales. En este segundo período, tanto la tasa de cobertura como el efecto en el mercado laboral tienen un impacto relativamente pequeño en la proporción del gasto público en pensiones.

3.3.2 Relación de prestaciones y tasa de sustitución al jubilarse

La relación de prestaciones compara la pensión media con el salario medio de la economía. La tasa de sustitución compara el beneficio inicial medio de las nuevas pensiones con el salario medio de la economía. Ambas métricas muestran una trayectoria descendente sobre el horizonte de proyección.

**Tabla 9. Tasa de sustitución a la jubilación (RR), coeficiente de prestaciones (BR) y cobertura por plan de pensiones (en %)**

	2019	2030	2040	2050	2060	2070	cambio 2019-2070 (pps)
Sistema público (BR)	60%	54%	45%	38%	33%	29%	-31%
Cobertura	81.8	75.5	74.4	75.3	76.2	76.5	-5.3
Sistema público: ingresos de vejez relacionados (BR)	66%	59%	48%	39%	33%	29%	-37%
Sistema público: ingresos de vejez relacionados (RR)	77%	67%	60%	53%	46%	41%	-36%
Cobertura	53.3	51.5	54.6	58.1	59.2	59.6	6.3
Sistema profesional privado (BR)							
Sistema profesional privado (RR)							
Cobertura	3.4	3.3	3.3	3.1	3.0	3.0	-0.4
Planes individuales privados (BR)							
Planes individuales privados (RR)							
Cobertura	4.3	11.3	13.3	13.3	13.0	13.1	8.9
Relación de beneficio total							
Tasa de reemplazo total	:	:	:	:	:	:	:

Fuente: Comisión Europea

Se prevé que la relación total de prestaciones del sistema público de pensiones se reduzca a la mitad, de 0,60 en 2019 a 0,29 en 2070 (véase la tabla 9). Además, converge con la relación de prestaciones relacionadas con los ingresos de la jubilación a medida que el plan especial de la administración pública se va desvaneciendo gradualmente. Varios factores afectan la relación de beneficios. En primer lugar, la pensión inicial de los nuevos pensionistas es por término medio superior a la pensión media de los pensionistas fallecidos, lo que tiende a aumentar la pensión media del sistema. Por ello, la tasa de sustitución es superior a la tasa de prestaciones. En segundo lugar, las normas de indexación tienen una gran influencia en el crecimiento medio de las pensiones. En este caso, el efecto combinado del IRP y el Factor de Sostenibilidad explica aproximadamente un tercio de la caída en los ratios de beneficios. El aumento de la proporción de las pensiones de jubilación con tope es otro factor importante que ayuda a explicar esta dinámica.

La evolución de la relación de beneficios en la última década de la proyección es mayor a partir de la calculada en el AR18. Este es el resultado de dos factores principales. Primero, como ya se mencionó, el IRP se mantiene en su nivel mínimo durante la década de 2060 en el AR21, mientras que en el AR18 el IRP se recuperó durante esta década para alcanzar su nivel máximo (IPC + 0,5%). En segundo lugar, en el AR21 la proporción de las pensiones de jubilación limitadas es mayor como resultado de un cambio metodológico (véase la sección 4.4.1 para más detalles).

En cuanto a la tasa de reemplazo, el IRP no tiene ningún impacto en ella, pero el SF es un importante impulsor de la dinámica, ya que reduce la pensión inicial de los nuevos pensionistas de acuerdo con la evolución de la esperanza de vida. Este efecto explica el 25% de la reducción de la tasa de reemplazo. Otro factor que contribuye a esta tendencia -especialmente en la segunda mitad de la proyección- es la creciente proporción de nuevas pensiones con un tope máximo. Esta característica proviene del umbral máximo de pensiones que crece más lentamente que los salarios en la economía.



La tasa de cobertura se mantiene básicamente estable durante el período de proyección, a partir de niveles relativamente altos. Sin embargo, crece 2 pp entre 2019 y 2070 impulsado por una mayor tasa de cobertura para los grupos de edad avanzada y un nivel algo más bajo para los pensionistas de edad temprana, en línea con los efectos de las reformas de pensiones destinadas a retrasar la edad efectiva de jubilación. La diferente evolución entre el sistema público de jubilación y el sistema público total se debe en parte al menor número de pensiones de viudedad.

3.3.3 Tasa de dependencia y tasa de dependencia de las personas de edad

El envejecimiento de la población española en las próximas décadas se hace evidente observando la evolución prevista de las tasas de dependencia y de dependencia de la tercera edad (véase la tabla 10). Se espera que el número de pensionistas aumente significativamente en el intervalo 2019-2070, mientras que el número de trabajadores se mantendrá estable en su mayoría. Esto conduce a un aumento sustancial de la relación de dependencia del sistema de pensiones de más de 30 pp en 50 años. La evolución prevista de la relación de dependencia de las personas de edad y sus dos componentes es muy similar y, por lo tanto, se espera que la eficiencia del sistema disminuya solo ligeramente después de 2030.

Tabla 10. Relación de dependencia del sistema y relación de dependencia de las personas de edad

	2019	2030	2040	2050	2060	2070	cambio 2019-2070
Número de pensionistas (miles) (I)	9961	11529	14272	16496	16822	16167	6206
Empleo (miles) (II)	19860	21318	21300	20512	20039	19715	-145
Tasa de dependencia del sistema de pensiones (SDR) (I)/(II)	50,2	54,1	67,0	80,4	83,9	82,0	31,8
Número de personas mayores de 65 años (miles) (III)	9194	11729	14499	16131	15722	15066	5873
Población en edad de trabajar 20-64 (miles) (IV)	28662	28646	26846	24943	24538	24088	-4574
Tasa de dependencia de las personas de edad (OADR) (III)/(IV)	32,1	40,9	54,0	64,7	64,1	62,5	30,5
Eficiencia del sistema (SDR/OADR)	1,6	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3	-0,3

Fuente: Comisión Europea

La dinámica de la relación entre pensionistas y población inactiva y población total presenta dos características principales. En primer lugar, estas proporciones aumentan secuencialmente a medida que las cohortes del *baby boom* llegan a cada grupo de edad. En segundo lugar, los aumentos previstos en las tasas de participación de los trabajadores de edad avanzada dan lugar a un aumento de los pensionistas en relación con las tasas de población inactiva para los grupos de menos de 65 años y a una disminución de la proporción de pensionistas en relación con la población total en esos mismos grupos de edad.

Tabla 11a. Proporción entre pensionistas (sistema público) y población inactiva por grupo de edad (%)

	2019	2030	2040	2050	2060	2070
Grupo de edad -54	6.0	6.3	5.3	5.2	5.4	4.9
Grupo de edad 55-59	42.7	62.8	67.8	62.6	66.2	68.7
Grupo de edad 60-64	56.5	79.9	97.8	92.5	92.0	94.4
Grupo de edad 65-69	86.8	90.1	105.2	110.7	107.6	107.9
Grupo de edad 70-74	84.9	87.2	96.2	103.5	102.0	100.5
Grupo de edad 75+	93.6	92.2	92.4	98.2	104.9	105.7

Fuente: Comisión Europea

**Tabla 11b. Proporción entre pensionistas (regímenes públicos) y población total por grupos de edad (%)**

	2019	2030	2040	2050	2060	2070
Grupo de edad -54	2.4	2.5	2.1	2.1	2.2	2.0
Grupo de edad 55-59	11.0	10.5	10.6	10.4	10.9	11.4
Grupo de edad 60-64	29.8	23.6	25.1	24.3	24.5	25.2
Grupo de edad 65-69	80.8	63.9	70.2	74.0	71.1	70.3
Grupo de edad 70-74	83.4	83.9	90.6	97.1	95.6	94.0
Grupo de edad 75+	93.6	92.2	92.4	98.2	104.9	105.7

Fuente: Comisión Europea

La misma dinámica está presente al desglosar las cifras por género, aunque las proporciones de mujeres muestran tendencias más fuertes en la misma dirección debido a la reducción de la brecha de participación. Como resultado, se puede observar que las proporciones femeninas (tablas 12a y 12b) convergen a las relaciones totales para los grupos de edad más avanzada (65-69, 70-74 y 75+). Descomposición de esta convergencia en la evolución de los coeficientes de pensionistas y población (no se muestran aquí las descomposiciones), es evidente que el principal impulsor de las proporciones de mujeres se acerca a las proporciones totales a lo largo del tiempo (y siempre las supera, como en el caso de la proporción de mujeres pensionistas con respecto a la población inactiva para el grupo de edad de 70 a 74 años) es la convergencia de las tasas de participación entre hombres y mujeres. Un factor adicional, aunque de menor importancia, es que para el año 2070 la proporción de mujeres sobre la población total de más de 75 años disminuye ligeramente, debido a la convergencia prevista de la esperanza de vida entre hombres y mujeres.

Tabla 12a. Proporción de mujeres jubiladas (sistema público) con respecto a la población inactiva por grupo de edad (%)

	2019	2030	2040	2050	2060	2070
Grupo de edad -54	5.0	5.5	4.6	4.5	4.7	4.3
Grupo de edad 55-59	29.5	45.4	54.1	49.3	52.0	53.8
Grupo de edad 60-64	42.8	68.1	92.2	86.5	83.5	85.6
Grupo de edad 65-69	72.9	83.9	102.2	110.9	107.1	106.8
Grupo de edad 70-74	71.1	80.3	94.4	104.0	102.3	99.8
Grupo de edad 75+	87.4	88.0	92.2	101.1	110.2	111.8

Fuente: Comisión Europea

Tabla 12b. Proporción de mujeres jubiladas (planes públicos) con respecto a la población total por grupo de edad (%)

	2019	2030	2040	2050	2060	2070
Grupo de edad -54	2.2	2.3	1.9	1.9	2.0	1.9
Grupo de edad 55-59	10.0	9.5	9.6	9.2	9.7	10.1
Grupo de edad 60-64	25.0	21.6	23.5	22.1	22.1	22.6
Grupo de edad 65-69	68.7	61.2	69.4	74.6	71.4	70.3
Grupo de edad 70-74	70.4	77.4	88.8	97.4	95.8	93.4
Grupo de edad 75+	87.4	88.0	92.2	101.1	110.2	111.8

Fuente: Comisión Europea

3.3.4 Nueva descomposición del gasto público en pensiones

Los nuevos gastos públicos en pensiones son el producto del período medio de cotización, los ingresos medios pensionables, la tasa media de acumulación, el número de nuevas pensiones y el factor de sostenibilidad. Esta descomposición intenta evaluar la consistencia de las proyecciones y proporciona información adicional.

**Tabla 13a. Nuevos gastos de pensiones públicos proyectados y desglosados (pensiones relacionadas con la jubilación y los ingresos tempranos)**

Nuevas pensiones de jubilación relacionadas con los ingresos	2019	2030	2040	2050	2060	2070
Nuevos gastos previstos en concepto de pensiones (millones EUR)*	3246.1	4937.9	8387.0	9535.6	10522.7	13870.2
I. Número de nuevas pensiones (1000)	328.2	435.5	577.1	515.9	447.6	465.4
II. Período medio de cotización (años)	38.9	39.5	40.2	41.0	41.8	42.6
III. Tasa media de acumulación (%)	2.4	2.1	1.9	1.7	1.6	1.4
IV. Ingresos medios pensionables mensuales (1000 EUR)	1.5	2.0	2.9	4.2	6.0	8.6
V. Sostenibilidad / factores de ajuste	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.8
VI. Promedio de meses pagados el primer año	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
(Ingresos medios mensuales pensionables) / (promedio mensual de la economía)	71%	71%	71%	71%	71%	71%

* El nuevo gasto en pensiones es igual al producto de I, II, III, IV, V y VI

Fuente: Comisión Europea

El número de nuevas pensiones está determinado por la fuerza de trabajo y las tasas de participación proporcionadas por los servicios de la Comisión Europea. Las nuevas pensiones alcanzan su punto máximo en la década de 2040, cuando se prevé que los *baby boomers* españoles se jubilen y disminuyan posteriormente, en línea con el tamaño relativo de la cohorte de las siguientes generaciones.

El período contributivo promedio depende de la dinámica del mercado laboral y la decisión de jubilarse (es decir, si los trabajadores deciden jubilarse a la edad legal o antes/ después de ese momento). Aumenta en 3,7 años a través del horizonte de proyección como resultado de mayores tasas de participación para los trabajadores de más edad en línea con el retraso en la edad legal y efectiva de jubilación. Además, se supone que la brecha contributiva promedio entre hombres y mujeres se cierra al final de la proyección, y por lo tanto el aumento en el período contributivo promedio para las mujeres es mayor. Sin embargo, la brecha salarial entre los géneros se mantiene estable y se refleja en el ingreso pensionable medio, que refleja la dinámica anterior de los salarios nominales. Dado que la metodología del modelo no proyecta diferentes tasas de crecimiento salarial por género, la brecha salarial de género en el año de referencia sigue siendo la misma a través de la proyección.

Los tipos de devengo individuales aplicados a los ingresos pensionables dependen del número de años de cotización de cada trabajador, como se explica en la sección 1.1.3. La tasa media de acumulación cae durante el horizonte de las proyecciones y muestra la interacción entre el crecimiento medio de las nuevas pensiones y los cambios en los períodos contributivos, los ingresos pensionables y el factor de sostenibilidad. Esto es coherente con el coeficiente de prestaciones decreciente que se analiza en la sección 3.3.2. Más precisamente, la extensión de los períodos contributivos y el factor de sostenibilidad explican la disminución de la tasa media implícita de acumulación. Incluso si las tasas de acumulación legal son las mismas para hombres y mujeres, la caída promedio de la tasa de acumulación es mayor para las mujeres como resultado de la convergencia en los períodos contributivos entre hombres y mujeres, la brecha salarial fija de género y el factor de sostenibilidad común.

**Tabla 13b. Desglose de los nuevos gastos públicos en pensiones (pensiones relacionadas con la vejez y los ingresos tempranos) - HOMBRES**

Nuevas pensiones de jubilación relacionadas con los ingresos	2019	2030	2040	2050	2060	2070
Nuevos gastos previstos en concepto de pensiones (millones EUR)*	2055.6	2867.9	4813.2	5411.7	5884.9	7708.0
I. Número de nuevas pensiones (1000)	191.5	227.9	292.6	251.7	217.8	228.7
II. Período contributivo medio (años)	40.3	40.8	41.3	41.7	42.2	42.6
III. Tasa media de acumulación (%)	2.2	2.0	1.9	1.8	1.6	1.4
IV. Ingresos medios pensionables mensuales (1000 EUR)	1.7	2.3	3.2	4.7	6.8	9.6
V. Factores de sostenibilidad/ajuste	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.8
VI. Promedio de meses pagados el primer año	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
(Ingresos medios pensionables mensuales) / (Salario medio mensual de toda la economía)	80%	80%	80%	80%	80%	80%

* Los nuevos gastos de pensiones equivalen al producto de I, II, III, IV, V y VI

Fuente: Comisión Europea

Tabla 13c. Nuevo gasto público en pensiones desglosado (pensiones relacionadas con la vejez y los ingresos tempranos) - MUJERES

Nuevas pensiones de jubilación relacionadas con los ingresos	2019	2030	2040	2050	2060	2070
Nuevos gastos previstos en concepto de pensiones (millones EUR)*	1190.5	2070.0	3573.8	4123.9	4637.8	6162.2
I. Número de nuevas pensiones (1000)	136.7	207.6	284.5	264.2	229.8	236.7
II. Período contributivo medio (años)	36.9	38.1	39.2	40.3	41.5	42.6
III. Tasa media de acumulación (%)	2.7	2.3	2.1	1.8	1.6	1.5
IV. Ingresos medios pensionables mensuales (1000 EUR)	1.3	1.7	2.4	3.5	5.0	7.1
V. Factores de sostenibilidad/ajuste	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.8
VI. Promedio de meses pagados el primer año	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
(Ingresos medios pensionables mensuales) / (Salario medio mensual de toda la economía)	59%	59%	59%	59%	59%	59%

* Los nuevos gastos de pensiones equivalen al producto de I, II, III, IV, V y VI

Fuente: Comisión Europea

3.4 Financiación del sistema de pensiones

La financiación del sistema público de pensiones procede de tres fuentes. En primer lugar, las contribuciones tanto de los empleadores como de los empleados al régimen general de la Seguridad Social. En segundo lugar, las contribuciones de los funcionarios públicos, las fuerzas de seguridad y el sector público al régimen especial de *Clases Pasivas*. Por último, las pensiones no relacionadas con los ingresos, el complemento de las pensiones mínimas y cualquier desequilibrio financiero transitorio que pueda surgir se cubren mediante transferencias directas del presupuesto del Gobierno central.

En la tabla 14 se muestran las principales características de las contribuciones al régimen general de la Seguridad Social y al régimen especial de *Clases Pasivas* en 2019. La segunda columna muestra las tasas de cotización, bases contributivas máximas y mínimas para el sistema general de Seguridad Social que cubre a la mayoría de los trabajadores. La tercera columna muestra las normas de cotización en el régimen especial para los trabajadores por cuenta propia. Las reglas de contribución para *Clases Pasivas* son ligeramente diferentes, ya que el Estado desempeña el papel del empleador y el gerente del sistema. En la práctica, la tasa de contribución de los empleados es del 3,9% y el sector público realiza transferencias por un importe igual al saldo restante para que el sistema esté equilibrado anualmente.



Tabla 14. Financiación del sistema público de pensiones

	Empleados públicos	Empleados privados	Autónomos
Base de cotización			
Tasa de contribución/contribución	28.30%		28.30%
<i>Empleador</i>		23.6%	
<i>Empleado</i>		4.7%	28,3%
<i>Estado*</i>			
<i>Otros ingresos*</i>			
Contribución máxima		4070.1 €/mes	4070.1 €/mes
Contribución mínima		1050 €/mes	944,40 €/mes

* solo se comunican las contribuciones legisladas

Fuente: Comisión Europea y Dirección General de Análisis Macroeconómicos de España

En la tabla 15 se muestran los ingresos previstos del sistema durante el período de las proyecciones. Las contribuciones se proyectan como una proporción fija (11,8%) del PIB a lo largo del horizonte de las proyecciones. Esta elección metodológica se basa en el largo horizonte de proyección. Sin embargo, las contribuciones son sensibles al ciclo económico, el rendimiento del mercado laboral y las opciones de política (como los descuentos de cotización destinados a fomentar el empleo de ciertos grupos).

Tabla 15. Ingresos procedentes de la contribución (%PIB) número de contribuyentes en el sistema público (en 1000), empleo total (en 1000) y ratios conexos (%)

	2019	2030	2040	2050	2060	2070	cambio 2019-2070 (pps)
Cotizaciones públicas a las pensiones (%PIB)	11.8	11.8	11.8	11.8	11.8	11.8	0.0
<i>Contribuciones del empleador</i>	8.3	8.3	8.4	8.5	8.8	9.0	0.7
<i>Contribuciones de los empleados</i>	1.7	1.6	1.7	1.7	1.8	1.8	0.1
<i>Contribución estatal*</i>	1.7	1.8	1.7	1.5	1.2	0.9	-0.8
<i>Otros ingresos*</i>	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Número de contribuyentes (I) (1000)	23124	24741	23726	22047	21497	21146	-1978
Empleo (II) (1000)	19860	21318	21300	20512	20039	19715	-145
(I) / (II)	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	-0.1

* solo se comunican las contribuciones legisladas

Fuente: Comisión Europea

En el AR18 las contribuciones del sistema general de Seguridad Social se calcularon como una proporción constante del PIB. Sin embargo, las contribuciones públicas totales a las pensiones no fueron constantes como proporción del PIB, ya que se preveía la eliminación gradual de *Clases Pasivas*, al igual que los ingresos vinculados a este régimen especial.

En el AR21 se supone que las contribuciones públicas totales a las pensiones representan una parte fija del PIB. La razón de esto es que incluso si se proyecta que *Clases Pasivas* siga eliminando gradualmente, sus ingresos no lo son, aunque se vuelvan a etiquetar. Como se explica en la Sección 1.1, la eliminación gradual de *Clases Pasivas* significa que los nuevos funcionarios públicos que se incorporan a la Administración Pública a partir de 2011 están incluidos en el Sistema General de Seguridad Social. Por lo tanto, al fijar las contribuciones públicas totales a las pensiones como porcentaje del PIB, las contribuciones de los nuevos funcionarios de *Clases Pasivas* se vuelven a considerar como ingresos del sistema general de Seguridad Social automáticamente a medida que *Clases Pasivas* se retira. En cuanto a la tabla 15, esto significa que la disminución progresiva de las contribuciones del Estado se compensa con un aumento de las contribuciones de los empleadores y los empleados. Las contribuciones del Estado no caen a cero, aunque *Clases Pasivas* se elimine gradualmente porque también incluye la financiación de pensiones no



relacionadas con los ingresos, el complemento de pensiones mínimas y transferencias adicionales al presupuesto del sistema de Seguridad Social para financiar los desequilibrios financieros.

3.5 Análisis de sensibilidad

Los resultados del escenario de referencia se basan en una serie de hipótesis demográficas, macroeconómicas y de política. Los cambios en esas hipótesis conducen a resultados diferentes. Para comprobar la sensibilidad del escenario de base a los cambios en sus hipótesis, se proyectaron varios escenarios alternativos. Estos escenarios alternativos pueden agruparse en cuatro bloques:

- **Escenarios demográficos:** 2 años de aumento de la esperanza de vida al nacer, 33% de aumento / disminución de la migración neta en todo el horizonte de proyección y 20% de disminución de la tasa de fecundidad.
- **Escenarios macroeconómicos:** Convergencia de la TFP a una tasa de crecimiento anual del 1,2% /0,8% y aumento de las tasas de participación de los trabajadores de 54 años o más.
- **Escenarios políticos:** cambio de la edad legal de jubilación según la evolución de la esperanza de vida, la edad legal de jubilación fija a lo largo del horizonte de provisiones al nivel del año de base y el límite a la caída de la relación de prestaciones del sistema al 90% del nivel del año de base.
- **Escenarios Covid-19:** crisis macroeconómicas transitorias y permanentes debido a Covid-19.

En la tabla 17 se resumen los resultados tanto del gasto público en pensiones como del gasto total en pensiones (público y privado).



Tabla 17. Gasto público y total en pensiones bajo diferentes escenarios (p.p. desviación de la línea de base)

Gasto público en pensiones	2019	2030	2040	2050	2060	2070	cambio 2019-2070 (pps)
Base de referencia (% del PIB)	12.3	12.3	12.8	13.0	11.7	10.3	-2.1
Mayor esperanza de vida al nacer (+2 años)	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1
Mayor migración (+33%)	0.0	-0.2	-0.4	-0.7	-0.7	-0.5	-0.5
Menor migración (-33%)	0.0	0.2	0.4	0.8	0.8	0.7	0.7
Menor fertilidad (-20%)	0.0	0.0	0.0	0.4	0.7	1.0	1.0
Mayor tasa de empleo de los trabajadores de más edad (+10 pps.)	0.0	-1.4	-2.6	-2.7	-2.0	-1.4	-1.4
Mayor crecimiento de la TFP (convergencia al 1,2%)	0.0	-0.1	-0.4	-0.6	-0.8	-0.9	-0.9
Escenario de riesgo del TFP (convergencia al 0,8%)	0.0	0.0	0.2	0.5	0.7	0.9	0.9
Hipótesis de política: vincular la edad de jubilación al cambio en la esperanza de vida	0.0	-0.4	-0.8	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1
Hipótesis de política: edad de jubilación sin cambios	0.0	2.3	3.2	2.5	1.8	1.5	1.5
Hipótesis de política: se establece un coeficiente decreciente de prestaciones de pensiones	0.0	0.1	2.5	5.4	7.3	8.3	8.3
Escenario de recuperación retrasada	0.0	0.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Escenario estructural adverso	0.0	0.4	0.7	0.8	1.1	1.4	1.4

Gasto total en pensiones	2019	2030	2040	2050	2060	2070	cambio 2019-2070 (pps)
Base de referencia (% del PIB)	12.9	13.1	13.7	13.9	12.5	11.0	-1.9
Mayor esperanza de vida al nacer (+2 años)	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1
Mayor migración (+33%)	0.0	-0.2	-0.4	-0.7	-0.7	-0.6	-0.6
Menor migración (-33%)	0.0	0.2	0.5	0.8	0.9	0.7	0.7
Menor fertilidad (-20%)	0.0	0.0	0.0	0.4	0.7	1.1	1.1
Mayor tasa de empleo de los trabajadores de más edad (+10 pps.)	0.0	-1.4	-2.6	-2.7	-2.1	-1.4	-1.4
Mayor crecimiento de la TFP (convergencia al 1,2%)	0.0	-0.1	-0.4	-0.7	-0.9	-1.0	-1.0
Escenario de riesgo del TFP (convergencia al 0,8%)	0.0	0.0	0.2	0.5	0.8	1.0	1.0
Hipótesis de política: vincular la edad de jubilación al cambio en la esperanza de vida	0.0	-0.4	-0.8	-1.1	-1.1	-1.1	-1.1
Hipótesis de política: edad de jubilación sin cambios							
Hipótesis de política: se establece un coeficiente decreciente de prestaciones de pensiones	0.0	2.3	3.2	2.5	1.8	1.5	1.5
Escenario de recuperación retrasada	0.0	0.1	2.5	5.4	7.3	8.3	8.3
Escenario estructural adverso	0.0	0.1	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1

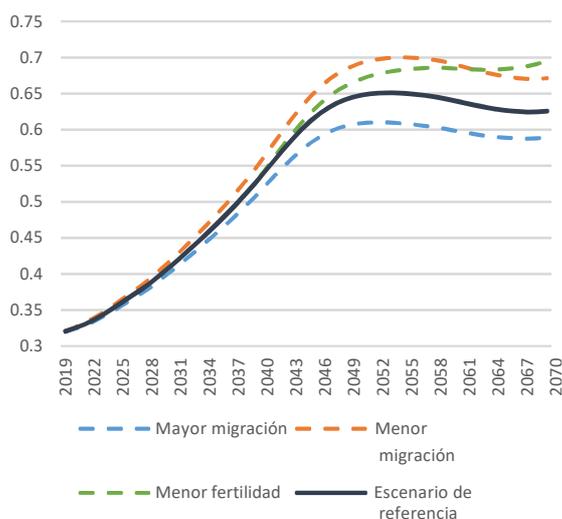
Fuente: Comisión Europea



3.5.1 Escenarios demográficos

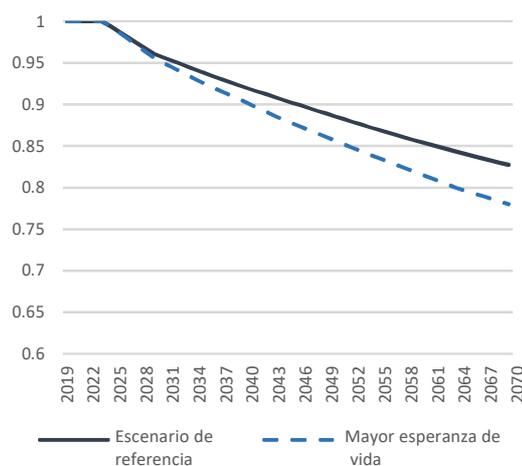
Los cambios en las hipótesis demográficas se observan mejor en la relación de dependencia de las personas de edad, aunque las variaciones en la oferta de fuerza de trabajo también tienen efectos en el crecimiento del PIB. Los dos escenarios de migración neta muestran el mismo efecto aunque con signo opuesto. El aumento de la migración neta mejora la relación de dependencia de las personas de edad, lo que se traduce en una disminución del gasto de 0,5 puntos porcentuales en 2070. En el caso de una menor migración neta, la relación de dependencia de las personas de edad aumenta aún más en comparación con el escenario de referencia, lo que añade 0,66 puntos porcentuales adicionales a los gastos en 2070. La hipótesis de fecundidad más baja tarda más tiempo en apartarse del escenario de referencia y es muy similar a la hipótesis de migración neta más baja hasta 2060. A partir de ese momento, la caída acumulada de la fecundidad se hace evidente y la fuerza de trabajo se reduce en comparación tanto con el escenario de referencia como con el escenario de menor migración (en este último caso, dado que los trabajadores migrantes también se jubilan), lo que da lugar a un nuevo aumento de la tasa de dependencia de las personas de edad.

Gráfico 9. Relación de dependencia de las personas de edad en diferentes escenarios



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

Gráfico 10. Factor de sostenibilidad en diferentes escenarios



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

El último escenario demográfico es un aumento adicional de dos años en la esperanza de vida al nacer. Esta evolución apenas afecta al gasto en pensiones gracias al funcionamiento del factor de sostenibilidad, ya que amortigua los aumentos de la esperanza de vida reduciendo la pensión inicial de las cohortes que se beneficiarán de ella.

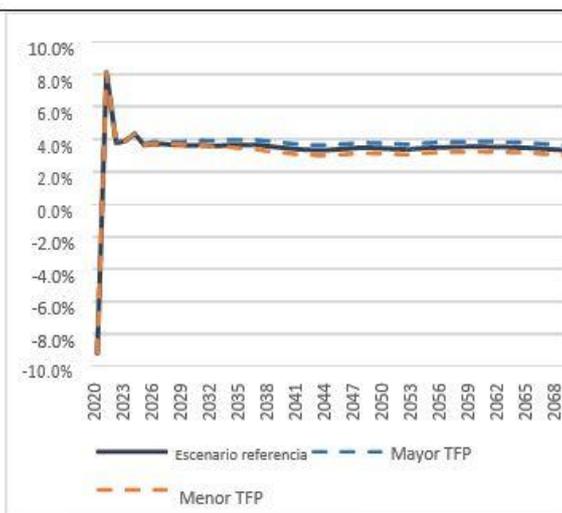
3.5.2 Escenarios macroeconómicos

Los dos escenarios de TFP muestran impactos de la misma magnitud y signo opuesto que funcionan a través de dos canales principales. Por un lado, un mayor (menor) TFP resulta en un mayor (menor) crecimiento del PIB que reduce (aumenta) el gasto en



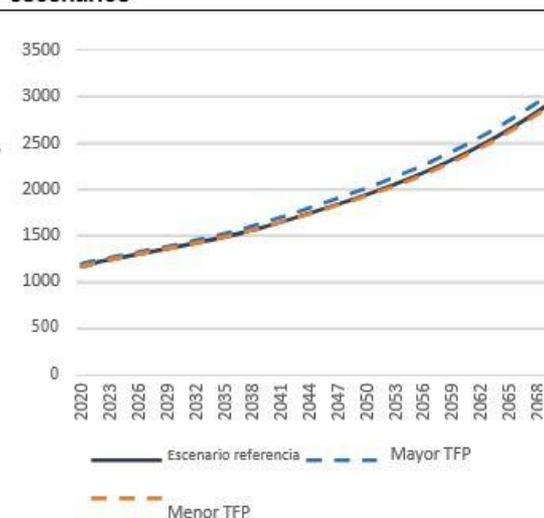
pensiones como porcentaje del PIB. Por otro lado, un TFP más alto (más bajo) conduce a salarios más altos (más bajos) y pensiones promedio que aumentan (disminuyen) el gasto en pensiones. En las proyecciones, el primer efecto es mayor que el segundo, lo que resulta en un aumento de 0,9 pp en el gasto como porcentaje del PIB en 2070 cuando la TFP crece más lentamente. Del mismo modo, un crecimiento más rápido del TFP reduce el gasto público en pensiones como porcentaje del PIB en 0,95 pp en 2070.

Gráfico 11. Tasa de crecimiento nominal anual del PIB (%) en diferentes escenarios



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

Gráfico 12. Tasa de crecimiento anual de la pensión media de jubilación (%) en diferentes escenarios



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

En el escenario en el que aumentan las tasas de participación de los trabajadores de 54 años o más, los efectos numerador (gasto) y denominador (PIB) funcionan en la misma dirección, amplificando el impacto sobre el gasto. En primer lugar, el aumento de las tasas de participación de los trabajadores de más edad significa que se retrasa la edad efectiva de jubilación, lo que mejora la proporción de pensionistas sobre los trabajadores y reduce la proporción media de la vida dedicada a la jubilación. En segundo lugar, el aumento de las tasas de participación conduce a una mayor actividad económica y crecimiento económico. Ambos efectos conducen a una reducción del gasto en pensiones. El impacto es mayor alrededor de 2050 (-2,7 pp) y se contrae después, aunque sigue siendo considerable (-1,4 pp en 2070).

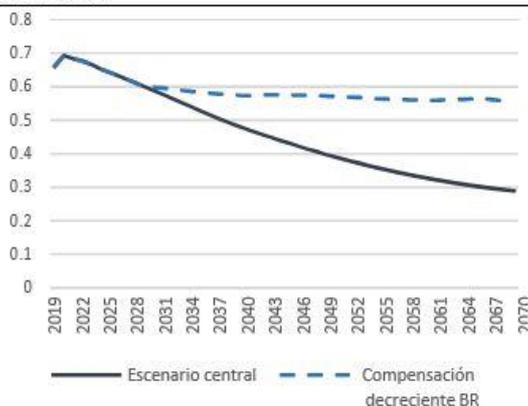
5.3 Escenarios políticos

Los escenarios en los que la edad legal de jubilación se mantiene fija en su nivel de 2019 o varía con la prueba de la esperanza de vida cómo cambiaría el gasto de pensiones si las edades legales y efectivas de jubilación fueran a cambiar. En el primer caso, la fijación de la edad legal de jubilación en el nivel de 2019 (65 años y 8 meses) para todo el horizonte de la proyección aumenta el gasto en 2,5 pp para 2050, en comparación con el escenario de referencia, ya que la fuerza de trabajo sería menor (lo que conduciría a un menor crecimiento económico) y el gasto nominal en pensiones sería mayor debido a períodos de jubilación más largos. En el segundo caso, los efectos son los opuestos y el gasto en pensiones disminuye 1,1 pp en 2070.



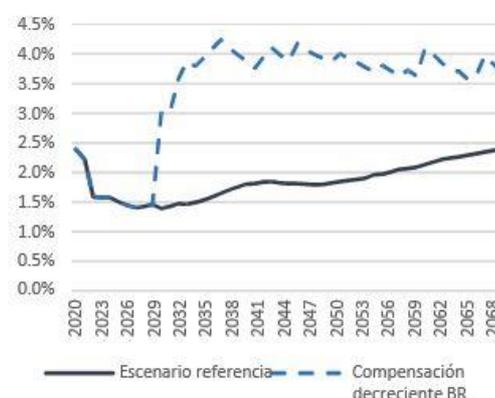
El último escenario de política explora lo que sucedería si se fijara un mínimo en la relación de beneficios (la relación entre la pensión promedio y el salario promedio en la economía) de tal manera que no podría ir por debajo del 90% de su nivel inicial. En este escenario, esto se hace mediante la creación de un índice alternativo para las pensiones preexistentes que garantiza que la relación de beneficios anuales se sitúa alrededor del 90% del nivel de 2019. Esto implica que la pensión media en este escenario alternativo crece significativamente más rápido que en el escenario de base. El resultado es un aumento de los gastos de pensiones de 8,5 pp en 2070.

Figura 13. Relación de beneficios en diferentes escenarios



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

Gráfico 14. Tasa de crecimiento anual de la pensión media de jubilación (%) en diferentes escenarios



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

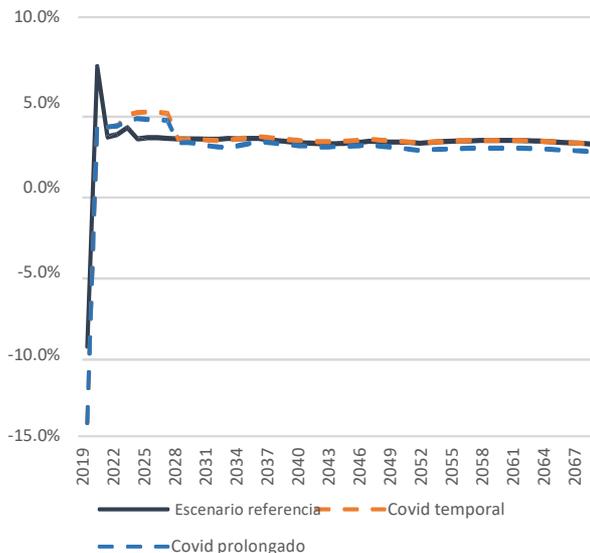
Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

3.5.4 Escenarios Covid-19

El escenario de referencia ya es un factor en el impacto de la pandemia de Covid-19, como ya se discutió. Estos dos escenarios alternativos exploran las implicaciones para el gasto de pensiones de diferentes trayectorias macroeconómicas derivadas de la pandemia. En el escenario de conmoción transitoria, los resultados macroeconómicos adversos de la pandemia están relativamente contenidos. Esto significa que el efecto negativo a corto plazo sobre el gasto es mayor que en el escenario de referencia, pero en el gasto de pensiones a largo plazo vuelve a la vía central. De hecho, en 2070 el gasto en pensiones públicas como porcentaje del PIB es ligeramente inferior al escenario de referencia (-0,1 pp), como resultado de un PIB nominal proyectado ligeramente superior. Sin embargo, al considerar una crisis económica prolongada con efectos macroeconómicos duraderos en el desempleo estructural y la productividad, la dinámica del gasto en pensiones parece más sombría. En este caso, el modelo prevé un aumento de 1,4 pp en los gastos de pensiones en 2070.

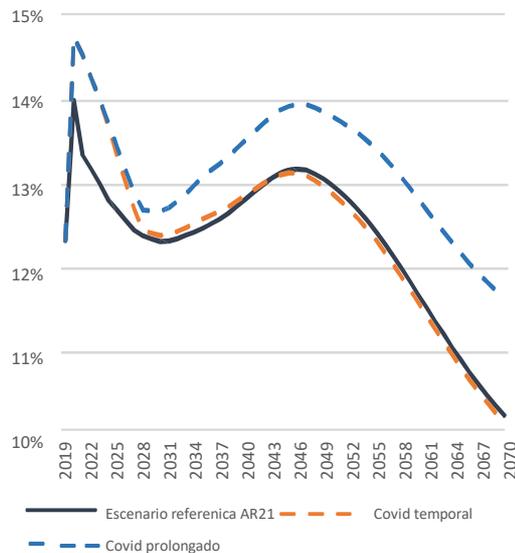


Gráfico 15. Tasa de crecimiento nominal anual del PIB (%) en diferentes escenarios



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

Gráfico 16. Gasto total en pensiones públicas como porcentaje del PIB



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

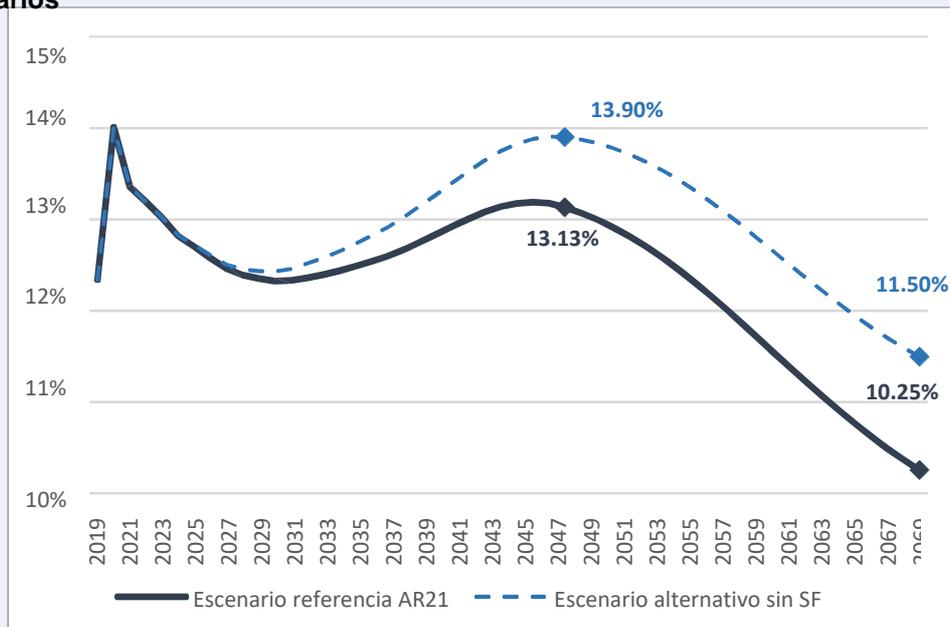
Las proyecciones de las pensiones privadas son menos sensibles que las proyecciones de las pensiones públicas a los diversos cambios en los escenarios alternativos. Dentro de ese rango, los escenarios en los que el gasto privado aumenta más son los asociados con una mayor esperanza de vida, una mayor migración y una mayor TFP. En el primer caso, esto es el resultado de un aumento en el número de años que los pensionistas reciben una anualidad de sus planes; en el segundo caso, el aumento del gasto es impulsado por el mayor número de contribuyentes y el mayor número de contribuciones a los planes. En este último caso, el impacto proviene del aumento de las contribuciones, que crecen con el PIB nominal. Por otro lado, los escenarios que resultan en un menor gasto privado en pensiones son la menor migración (dados los menos contribuyentes y por lo tanto el menor volumen de contribuciones) y el choque permanente COVID-19, que afectaría la productividad y afectaría el crecimiento nominal del PIB y por lo tanto, el volumen de las contribuciones.



Recuadro 3.6.4.C Escenario alternativo sin factor de sostenibilidad

En el caso español, se ha modelado un escenario alternativo adicional en el que nunca se aplica el factor de sostenibilidad (obsérvese que en el escenario de referencia el SF se aplica a partir de 2023). Esto da lugar a mayores pensiones de jubilación a lo largo de todo el período de previsión (ya que dejan de ajustarse a los aumentos de la esperanza de vida a los 67 años) y mayores gastos agregados en pensiones públicas (0,8 pp en 2050, 1,4 pp en 2070).

Gráfico 3.6.4.C.1 Gasto público total en pensiones como porcentaje del PIB en diferentes escenarios



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

Los dos principales factores que impulsan el aumento de los gastos en comparación con el escenario de referencia son la reducción tanto de la tasa de prestaciones como de la tasa media bruta de reposición (véanse los gráficos 3.6.4.C 2 y 3). El factor de sostenibilidad aplica un descuento a las nuevas pensiones. Por lo tanto, dado que esta corrección no se aplica, el coeficiente de sustitución disminuye menos en comparación con el escenario de referencia en 2070 (-27 pp vs. -36 pp). También se observa una caída más leve en la proporción de beneficiarios, aunque la diferencia con el escenario de base es menor que en el escenario alternativo con indexación del IPC, ya que el IRP todavía se aplica.



Gráfico 3.6.4.C.2 Relación de prestaciones para las pensiones de jubilación

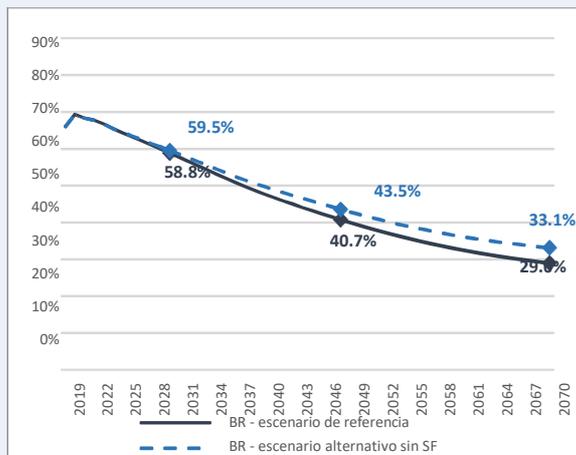
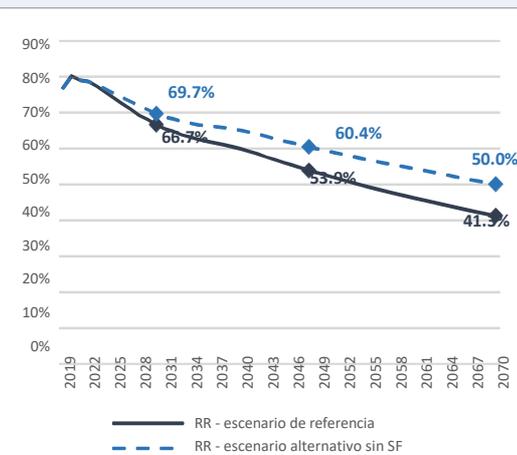


Gráfico 3.6.4.C.3 Promedio bruto de la tasa de sustitución de las pensiones relacionadas con los ingresos de jubilación en diferentes escenarios



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

3.5.5 Escenarios adicionales para España

Dados los cambios legislativos que afectan al IRP y al factor de sostenibilidad, se han calculado dos escenarios alternativos adicionales. El primero explora un escenario de referencia en el que el IRP se sustituye por una regla de indexación del IPC y se presentó en el recuadro 3.2.B. En el segundo se examina lo que ocurriría en el escenario de referencia si el factor de sostenibilidad nunca se aplicara y se presentó en el recuadro 3.6.4.C. En la tabla 17.b se resumen los efectos de ambas hipótesis alternativas con respecto a la proyección central.

Tabla 17b. Gasto público y total en pensiones bajo diferentes escenarios (p.p. desviación de la línea de base)

Gasto público en pensiones	2019	2030	2040	2050	2060	2070	cambio 2019-2070
Base de referencia (% del PIB)	12.3	12.3	12.8	13.0	11.7	10.3	-2.1
Base de referencia - Regla de Indexación del IPC	0.0	1.4	2.3	2.7	2.7	2.4	2.4
Base de referencia - Suspensión del factor de sostenibilidad	0.0	0.1	0.4	0.8	1.1	1.2	1.2

Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

El impacto de la eliminación del IRP es de 2,7 pp en el pico, ya que la indexación anual de las pensiones sería significativamente mayor (IPC medio del 2% frente a un valor estimado del IRP hasta 2050 del 0,25%). Dado que el IRP está diseñado para captar la tendencia de sostenibilidad del sistema en su conjunto, si se implementaran reformas adicionales para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, el impacto proyectado del IRP sería menor, ya que el índice asumiría mayores valores.

El impacto de nunca implementar el Factor de Sostenibilidad se desplegaría gradualmente junto con los cambios en la esperanza de vida a los 67 años. Por lo tanto, el impacto máximo se alcanza al final del horizonte de proyección y se estima en 1,2 pp. Además, mientras que el IRP se aplica a todas las pensiones preexistentes,



el alcance del factor de sostenibilidad es más reducido, ya que solo se aplica a las nuevas pensiones de jubilación.

El impacto de estos dos escenarios alternativos también puede observarse cuando se descompone el cambio en el gasto público de pensiones. En el caso de la norma alternativa de indexación del IPC, la proporción de prestaciones disminuye menos, mientras que la tasa media bruta de sustitución sigue siendo la misma, ya que el cálculo de las nuevas pensiones no se ve afectado por las normas de indexación (véase el recuadro 3.2.B). En el caso de la hipótesis alternativa sin el factor de sostenibilidad, el principal impacto se produce en la tasa media bruta de sustitución, con un menor impacto en la relación de beneficios (véase el recuadro 3.6.4.C). En ambos casos, las proporciones disminuyen menos en comparación con el escenario de referencia.

3.6 Descripción de los cambios en comparación con las proyecciones de 2006, 2009, 2012, 2015 y 2018

Las proyecciones centrales de esta edición del Informe Envejecimiento presentan los mismos resultados cualitativos que las ediciones anteriores de 2018 y 2015, aunque con algunas diferencias. El panorama general es similar: Se espera que la relación entre las pensiones públicas y el PIB descienda en 2070 con respecto al año de referencia, y las dos fuerzas opuestas principales en juego son el envejecimiento de la población captado por la relación de dependencia y la reducción de la relación de prestaciones como resultado de las reformas del sistema.

Tabla 18. Evolución general del gasto público en pensiones en relación con el PIB en los ejercicios de proyección de 2006, 2009, 2012 y 2015

	Gasto público en pensiones	Efecto de la relación de dependencia	Efecto de la relación de cobertura	Efecto de la relación de prestaciones	Efecto en el mercado de trabajo	Residual (incl. efecto de interacción)
Informe sobre el envejecimiento 2006 (2004-2050)	7,0	12,4	-2,3	-0,8	-1,8	-0,5
Informe sobre el envejecimiento 2009 (2007-2060)	6,7	10,7	-0,9	-1,7	-0,9	-0,5
Informe sobre el envejecimiento 2012 (2010-2060)	-0,4	8,9	-1,2	-4,8	-2,1	-1,2
Informe sobre el envejecimiento 2015 (2013-2060)	-0,8	8,9	-0,6	-4,4	-3,8	-0,9
Informe sobre el envejecimiento 2018 (2016-2070)	-1,5	7,6	-0,4	-4,9	-2,8	-0,9
Informe sobre el envejecimiento 2021 (2019-2070)	-2,1	9,2	-0,1	-8,3	-2,1	-0,8

- El desglose correspondiente a 2006/2009/2012 se ajusta a la situación de las pensiones; para 2015/2018/2021 se ajusta a la situación de los pensionistas.

- El horizonte de proyección se ha ampliado a lo largo de los informes de envejecimiento consecutivos, lo que limita la comparabilidad a lo largo del tiempo.

Fuente: Comisión Europea

En esta edición del Informe sobre el Envejecimiento se espera que la proporción de gastos de pensiones disminuya más en 2070 (en comparación con el año de referencia) que en ediciones anteriores, a pesar de una evolución menos favorable de la relación de dependencia en comparación con la edición de 2018. Como ya se ha comentado, el escenario demográfico de España ha cambiado en las nuevas proyecciones, con una tasa de fecundidad significativamente más baja que la de la edición de 2018 y que arroja una mayor relación de dependencia de la tercera edad después de 2050. Por otra parte, la disminución de la proporción de prestaciones es considerablemente mayor. Esto se debe a las mejoras metodológicas en el modelo (relacionadas con el modelado de la proporción de nuevas pensiones con tope máximo) y la diferente proyección del IRP,



que permanece en su planta por más tiempo que en la edición de 2018. Los efectos laborales y de cobertura son de menor importancia cuantitativa y cambian menos en comparación con la ronda anterior de proyecciones.

La tabla 19a compara el gasto proyectado en pensiones públicas en el AR18 y el gasto observado entre 2016 y 2019. En la tabla 19b se destacan las principales diferencias en las normas de indexación entre las hipótesis del AR18 y lo que se observó. En el AR18, la norma de indexación asumida para las pensiones preexistentes fue el IRP, cuyo valor se mantuvo en su nivel mínimo del 0,25%. Sin embargo, como ya se discutió, el IRP fue suspendido y reemplazado por una regla de indexación del IPC, que ayuda a explicar la subestimación del gasto público en el AR18. Se suponía que la actualización del tope y el límite mínimo de las nuevas pensiones seguiría el IPC y los salarios nominales, respectivamente. En la práctica, las pensiones máximas crecieron por debajo de las tasas asumidas entre 2016-19 y las pensiones mínimas crecieron en línea con el supuesto en 2018 y 2019.

Tabla 19a. Desglose de la diferencia entre las proyecciones de 2018 y las cifras de resultados (% del PIB)

	2016	2017	2018	2019
Proyecciones del Informe sobre el Envejecimiento 2018	12.2	12.1	12.0	12.1
<i>Hipótesis (pps del GDP)</i>				
<i>Cobertura de las proyecciones (pps del PIB)</i>				
<i>Impacto de la 'política constante' (pps del PIB)</i>				
<i>Efectos relacionados con las políticas (pps del PIB)</i>				
Gasto público real en pensiones	12.6	12.4	12.6	12.3

Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

Tabla 19b. Valores de indexación (%) asumidos en el AR2018 y efectivamente observados

	Asumido en el AR18				Observado			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Indexación de las pensiones preexistentes	0.25%	0.25%	0.25%	0.25%	0.25%	0.25%	1.70%	1.60%
Aumento del límite máximo de nuevas pensiones (pensiones máximas)	1.30%	2.07%	2.38%	2.59%	0.25%	0.25%	1.70%	1.60%
Aumento cuantía mínima de las nuevas pensiones (pensiones mínimas)	2.05%	2.80%	3.20%	3.57%	0.25%	0.25%	3.10%	3.00%
Factor de sostenibilidad	100%	100%	100%	99.20%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

En la tabla 19c se desglosa la diferencia entre las proyecciones del AR18 y el AR21 en diferentes componentes. En primer lugar, los cambios en las hipótesis se refieren al impacto de cambiar el escenario demográfico y macroeconómico. Las hipótesis macroeconómicas y demográficas del AR21 reducen el gasto con respecto al AR18 hasta 2050 y añaden el gasto en las dos últimas décadas de las proyecciones. Esto es consistente con las diferencias en la relación de dependencia de la vejez entre los dos ejercicios (menor en el AR21 hasta 2050 y mayor a partir de entonces). En esta categoría también se incluye el hecho de que los valores proyectados que el IRP asume durante la década de 2060 han cambiado del AR18 al AR21. Más precisamente, en el AR21 el IRP permanece en su nivel de suelo durante la década de 2060, mientras que sube hasta su techo en el AR18. Esto se debe a la diferente dinámica del sistema, reduciendo el gasto en la última década de la proyección.



En segundo lugar, la cobertura del modelo sigue siendo la misma que en el AR18. Sin embargo, se tienen en cuenta varias mejoras metodológicas. En primer lugar, se ha mejorado la coherencia interna del modelo. En el AR18, la proporción de nuevas pensiones de jubilación que se limitaban a la pensión máxima se mantuvo constante a través de la proyección. En el AR21 esta proporción cambia con la dinámica de los salarios y la indexación del tope y hace una evolución más consistente de las nuevas pensiones de jubilación (pensiones mínimas, pensiones máximas y nuevas pensiones de jubilación cuyo valor está entre el mínimo y el tope). Más precisamente, mientras que la base contributiva máxima se actualiza con el crecimiento salarial nominal, la pensión máxima aumenta con el IPC. Dado que el ingreso pensionable (que es un promedio de salarios pasados -es decir, bases contributivas-) crece más rápido que la pensión máxima, el número de nuevas pensiones que se limitan aumenta. En segundo lugar, el modelo utiliza edades de jubilación efectivas más bajas que están más en línea con los datos observados. Esto aumenta los gastos con respecto al AR18. Por último, el modelo de esta edición añade algunos cambios adicionales, incluidas las proyecciones de pensiones de viudedad, que se modelan y vinculan más estrechamente con los patrones de matrimonio y edad, que se incluyen en la categoría de otros cambios en la tabla.

La interpretación de la 'política constante' ha cambiado en el AR21 con respecto a las pensiones mínimas. En el AR18 la pensión mínima relacionada con los ingresos (i.e. la pensión mínima) creció con los salarios nominales. En el AR21, la pensión mínima crece con el IPC hasta 2049 y con salarios nominales a partir de 2050 (para más detalles, véase la sección 1.3). Esto se traduce en una reducción de los gastos, ya que algunas pensiones iniciales relacionadas con los ingresos que estaban por debajo de la pensión mínima y que antes estaban cubiertas están ahora por encima del umbral mínimo de pensión. Por último, el componente de cambios relacionados con las políticas recoge varios cambios en las reglas de indexación. En primer lugar, se tiene en cuenta el hecho de que ya se conocen las normas de indexación para 2020 y 2021. En segundo lugar, en el AR18 se aplicó el factor de sostenibilidad a partir de 2019 mientras que en el AR21, tras el retraso legal de su aplicación, se aplica el factor de sostenibilidad a partir de 2023.

Tabla 19c. Desglose de la diferencia entre la proyección de las pensiones públicas de 2018 y la nueva (% del PIB)

	2019	2030	2040	2050	2060	2070
AR18	12.1	12.6	13.9	13.9	11.4	10.7
Cambio de hipótesis	-0.2	-0.6	-1.3	-0.9	0.5	0.4
<i>De los cuales cambio en el valor del IRP en la década de 2060</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-1.0
Mejora de la cobertura o de la modelización	0.4	0.3	0.1	0.2	0.1	-0.6
<i>Mejora de la coherencia interna del modelo (proporción creciente de pensiones máximas/nuevas pensiones totales a lo largo del tiempo)</i>	0.0	-0.1	-0.4	-0.6	-0.7	-1.0
<i>Cambios en la edad efectiva de jubilación</i>	0.0	0.4	0.8	1.1	1.1	1.0
<i>Otros cambios</i>	0.4	0.0	-0.3	-0.3	-0.3	-0.6
Cambio en la interpretación de la 'política constante'	0.0	0.0	-0.2	-0.4	-0.5	-0.5
Cambios normativos	0.0	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
<i>Norma de indexación del IPC observada para 2020 y 2021</i>	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<i>Retraso en la aplicación de los SF</i>	0.0	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
AR 21	12.3	12.3	12.8	13.0	11.7	10.3

La suma de los cambios no puede sumar la diferencia entre el AR18 y el AR21 debido a un error de redondeo.

Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómicos de España



También se ha vuelto a calcular la tabla 19c para el escenario alternativo en el que las pensiones preexistentes se indizan al IPC en lugar del IRP (véase el recuadro 3.2.B). El único cambio entre las tablas 16b y 19c es la mayor magnitud de los cambios relacionados con las políticas que ahora incluyen el impacto de las diferentes normas de indexación.

Tabla 19d. Desglose de la diferencia entre la proyección de 2018 y el escenario alternativo con indexación del IPC (% del PIB)

	2019	2030	2040	2050	2060	2070
AR18	12.1	12.6	13.9	13.9	11.4	10.7
Cambio de hipótesis	-0.2	-0.6	-1.3	-0.9	0.5	0.4
<i>De los cuales cambio en el valor del IRP en la década de 2060</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-1.0
Mejora de la cobertura o de la modelización	0.4	0.3	0.1	0.2	0.1	-0.6
<i>Mejora de la coherencia interna del modelo (proporción creciente de pensiones máximas/nuevas pensiones totales a lo largo del tiempo)</i>	0.0	-0.1	-0.4	-0.6	-0.7	-1.0
<i>Cambios en la edad efectiva de jubilación</i>	0.0	0.4	0.8	1.1	1.1	1.0
<i>Otros cambios</i>	0.4	0.0	-0.3	-0.3	-0.3	-0.6
Cambio en la interpretación de la 'política constante'	0.0	0.0	-0.2	-0.4	-0.5	-0.5
Cambios normativos						
<i>Norma de indexación del IPC observada para 2020 y 2021</i>	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<i>Retraso en la aplicación de los SF</i>	0.0	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
<i>Sustitución de IRP por IPC</i>	0.0	1.4	2.2	2.7	2.7	2.4
AR 21 con la regla de indexación del IPC	12.3	13.7	15.1	15.7	14.4	12.7

La suma de los cambios no puede sumar la diferencia entre el AR18 y el AR21 debido a un error de redondeo.

Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España



4 Descripción del modelo de proyección de pensiones y sus datos de base

El modelo de proyección utilizado en esta edición del Informe sobre el Envejecimiento fue elaborado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y también se ha utilizado en ediciones anteriores. Esta parte de la ficha del país describe sus principales características.

4.1 Contexto institucional en el que se realizan las proyecciones

Las proyecciones de esta ficha han sido elaboradas por la Dirección General de Análisis Macroeconómico del Ministerio de Economía y Transformación Digital. Antes de su presentación al Grupo de Trabajo sobre el Envejecimiento, las proyecciones se compartieron y examinaron con el Ministerio de Seguridad Social e Inclusión y el Ministerio de Finanzas. La mayoría de los comentarios de estas instituciones se han incorporado en la ficha.

De conformidad con la Ley 23/2013, el Ministerio de Seguridad Social e Inclusión es responsable del cálculo del IRP. Este Ministerio publicará anualmente los valores de las variables utilizadas en el cálculo del IRP. Por lo tanto, el cálculo de los IRP realizado en esta ficha no coincide necesariamente con el realizado por el Ministerio de Seguridad Social e Inclusión.

4.2 Datos utilizados para ejecutar el modelo

Las variables macroeconómicas y demográficas utilizadas en las proyecciones son exógenas, según lo acordado por el Grupo de Trabajo sobre el Envejecimiento (AWG) y fueron facilitadas por Eurostat y la Comisión Europea.

La mayoría de los datos utilizados para ejecutar el modelo de pensiones fueron proporcionados en 2020 por el Ministerio de Seguridad Social e Inclusión y el Ministerio de la Función Pública (para funcionarios públicos y pensiones privadas) y se refieren al año base 2019 y los datos históricos. Todos los datos se clasifican por tipo de pensiones (jubilación y jubilación anticipada, invalidez y supervivencia), por sexo y edad (al 31 de diciembre de cada año) e incluyen detalles sobre el número de nuevas inscripciones y su pensión media, número de retiradas y su pensión media, número de pensiones existentes y su promedio.

El método de proyección de las nuevas inscripciones para cada período y su beneficio de pensión correspondiente siguen las normas de cada tipo de pensión. El número de nuevas pensiones está vinculado a las tasas de participación y de salida previstas en el escenario acordado.

Los datos históricos relevantes también se toman de un conjunto de datos individuales publicados por el Seguro Social, el MCVL⁹. Este conjunto de datos se utilizó para analizar el impacto de la reforma en las prestaciones de pensiones.

Por último, la proyección de los pensionistas que abandonan el sistema se obtiene teniendo en cuenta las posibles causas de abandono del sistema. Teniendo en cuenta que la causa principal es la mortalidad, la proyección general aplica las tasas de mortalidad por edad y por género indicadas en las proyecciones demográficas de Eurostat.

⁹ Muestra Continua de Vidas Laborales.



4.3 Reformas incorporadas en el modelo

Como se explica en las secciones anteriores, al igual que en el Informe sobre el envejecimiento (AR) 2018, el modelo incluye el desarrollo gradual de las reformas de las pensiones de 2011 y 2013. Concretamente, el retraso gradual de la edad legal de jubilación a los 67 años de edad para 2027, el aumento gradual del número de años del perfil de contribución de los trabajadores a 25 para 2022 utilizado para calcular la renta pensionable calculada y el retraso en la aplicación del factor de sostenibilidad hasta 2023, en comparación con una aplicación a partir de 2019, modelada en el AR 2018. Dada la constante asunción de legislación de la metodología del AWG, el IRP se utiliza en el escenario de referencia, aunque se ha suspendido desde 2018 y es muy probable que se elimine permanentemente de la legislación española a corto plazo. No obstante, se calculó un escenario alternativo cuando se utiliza una regla de indexación del IPC (véanse el recuadro 3.2.B y la sección 3.5.6).

4.4 Descripción general del modelo(s)

El modelo de proyecciones de pensiones está compuesto por cuatro módulos independientes y deterministas:

- Módulo 1. Un modelo de proyección de las pensiones de la Seguridad Social (para empleados del sector privado, autónomos, desempleados y empleados del sector público de las administraciones central, regional y local). Incluye los gastos de pensiones públicas de jubilación y jubilación anticipada, los gastos de pensiones públicas de invalidez y los gastos de pensiones públicas de supervivencia (viudedad, orfanato, familiares).
- Módulo 2. Modelo de proyección del gasto público en pensiones de los empleados del sector público de la administración central, administrado por el Estado (funcionarios), incluidas las pensiones de jubilación y jubilación anticipada, las pensiones de invalidez, las pensiones de supervivencia y las pensiones de guerra.
- Módulo 3. Un modelo para proyectar pensiones mínimas no relacionadas con los ingresos. Este modelo está relacionado con los resultados de los dos modelos anteriores.
- Módulo 4. Un modelo de proyección de las pensiones privadas (planes voluntarios profesionales e individuales). Este modelo es elaborado por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

4.4.1 Módulo de Seguridad Social

El modelo simula el número neto de pensiones relacionadas con los ingresos públicos de cada categoría cada año, su beneficio promedio de pensión y el gasto total de pensiones por año. La fórmula básica [1] se descompone por clase de pensión (k), sexo (s), edad (e) y año (t). Los tipos de pensión son cinco: Jubilación, Invalidez, Viudedad, Orfanato y otros familiares. El gasto es la suma del producto del número total de pensiones de cada tipo (TP_{k,s,e,t}) y su Beneficio de Pensión Total promedio (TB_{k,s,e,t}). La relación con el PIB se calcula dividiendo el gasto sobre el PIB:

$$\frac{\text{Gasto en Pensiones}_t}{\text{PIB}_t} = \frac{\sum_{k=1}^5 \sum_{s=1}^2 \sum_{e=0}^{100} TP_{k,s,e,t} TB_{k,s,e,t}}{\text{PIB}_t} \quad [1]$$



La proyección de variables demográficas:

El número de pensiones (TP) a 31 de diciembre de cada año, por año de edad, se calcula sumando al número existente a 31 de diciembre del año anterior y un año más joven los nuevos entrantes (NP) y restando las personas retiradas del sistema (WP) de la misma edad y año (la mortalidad afecta a las pensiones existentes y a las nuevas). El punto de partida son las pensiones registradas de la Seguridad Social.

$$TP_{k,s,e,t} = TP_{k,s,e-1,t-1} + NP_{k,s,e,t} - WP_{k,s,e,t} \quad [2]$$

La proyección de variables cuantitativas [simplificada por la expresión 3 que sigue] considera estos componentes interrelacionados:

- La pensión media de los nuevos registros (NB): este es el núcleo de la proyección y considera las normas de cada tipo de pensión, así como el mínimo (inicialmente indexado a la inflación y posteriormente indexado a la productividad (prod) y la inflación (inf)), máximo (indexado a la inflación), dentro de los umbrales (indexados a la productividad y la inflación), pensiones SOVI y otros.
- La pensión media de las personas que se retiran del sistema (WB) es una media ponderada de las pensiones existentes indexadas al IRP y las pensiones de los nuevos afiliados.
- La media de la prestación total de pensión (TB) se calcula como media ponderada de las pensiones existentes indexadas al IRP, las nuevas pensiones y la deducción de las retiradas del ejercicio.

$$\begin{aligned} NB_{s,e,t} &= NB_{s,e,t-1} * (1 + prod_t + inf_t) \\ WB_{s,e,t} &= \frac{(TP_{s,e-1,t-1} * TB_{s,e-1,t-1} * (1 + IPR_t) + NP_{s,e,t} * NB_{s,e,t})}{TP_{s,e-1,t-1} + NP_{s,e,t}} \\ TB_{s,e,t} &= \frac{(TP_{s,e-1,t-1} * TB_{s,e-1,t-1} * (1 + IPR_t) + NP_{s,e,t} * NB_{s,e,t} - WP_{s,e,t} * WB_{s,e,t})}{TP_{s,e-1,t-1} + NP_{s,e,t} - WP_{s,e,t}} \end{aligned} \quad [3]$$

Los datos del MCVL se utilizan para estimar el impacto de todas las reformas en las variables utilizadas en el modelo.

Se tienen debidamente en cuenta las disposiciones específicas para el período transitorio 2013-27. Se asume una convergencia gradual pero incompleta de las carreras femeninas con los hombres, que también se refleja en la evolución de las tasas de participación.

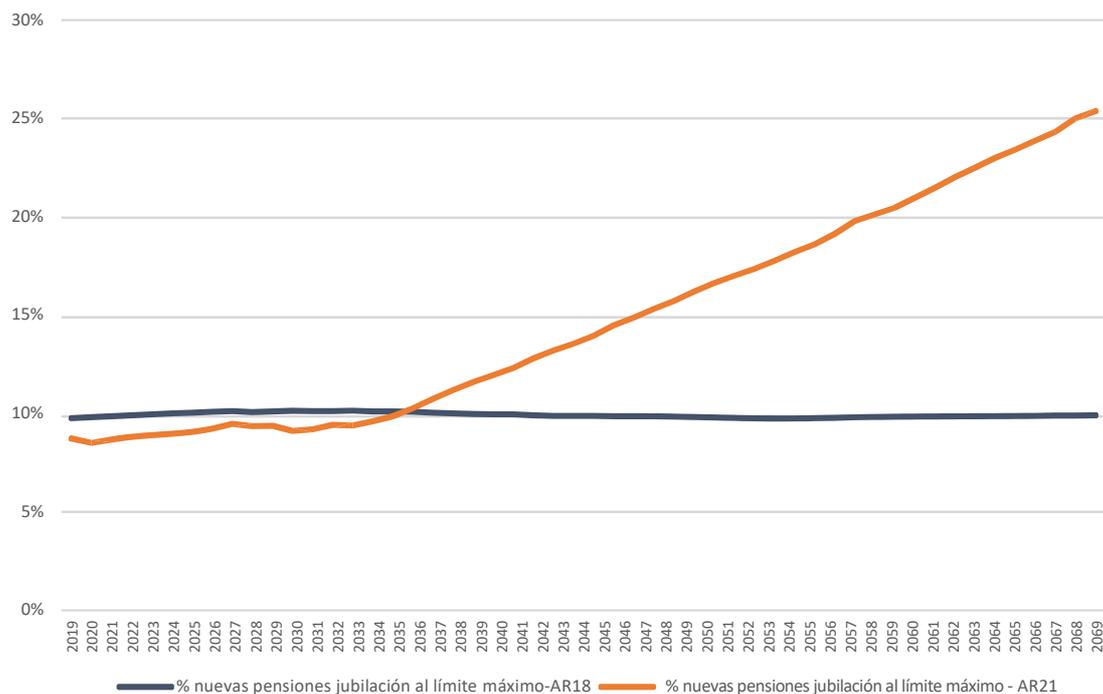
Una mejora metodológica en comparación con el modelo utilizado para las proyecciones del AR18 se refiere a la proporción de nuevas pensiones de jubilación limitadas por el límite máximo de las nuevas pensiones (pensión máxima). En el AR18 esta proporción se mantuvo fija a través de la proyección en aproximadamente el 10%. Esta suposición podría ser inconsistente con la dinámica interna de las proyecciones y fue modificada para el AR21.

Más precisamente, en las proyecciones del AR21, la proporción de nuevas pensiones de jubilación con topes se calcula de forma endógena en el modelo. Esta proporción se debe a la interacción entre la tasa de crecimiento de los salarios y las bases contributivas por un



lado (y especialmente la tasa de crecimiento del límite máximo sobre las bases contributivas) y la tasa de crecimiento del límite máximo de las nuevas pensiones de jubilación. En el modelo, el primero crece con salarios nominales mientras que el segundo se actualiza siguiendo el IPC. Como resultado, un número creciente de nuevos pensionistas ven sus pensiones de jubilación limitadas al nivel máximo. (véase el gráfico 17). Este cambio metodológico reduce el gasto público en pensiones como porcentaje del PIB en 0,5 pp en su punto máximo.

Gráfico 17. Proporción de las nuevas pensiones de jubilación con tope en el AR18 y el AR21



4.4.2 Módulo Clases Pasivas

La misma estructura del módulo 1 se aplica a la fórmula de base del gasto. La principal diferencia es que el sistema está cerrado a los nuevos participantes a partir del 1-1-2011. Por lo tanto, el número de contribuyentes disminuye según la mortalidad y las nuevas pensiones. Las cifras correspondientes a las nuevas pensiones se derivan de un coeficiente de nuevas pensiones sobre los contribuyentes del año pasado y la edad anterior aplicado a los contribuyentes restantes cada año. La pensión media de entrada tiene en cuenta las diferentes normas del sistema, como se explica en la parte 1.

4.4.3 Módulo de pensiones no relacionadas con los ingresos

El número de nuevos pensionistas es el de las personas que en su edad de jubilación no perciben ninguna pensión relacionada con los ingresos, ajustada por un coeficiente que tiene en cuenta que hay personas que no tienen derecho a una pensión no contributiva basada en los ingresos (por tener ingresos o activos elevados) y las personas que no reclaman su derecho a una pensión. Tanto la pensión media de los nuevos afiliados como la pensión media de las pensiones existentes están vinculadas a los salarios. El resto de variables se modelan en la misma línea que en el modelo 1.



4.4.4 Módulo de planes de pensiones privados

Las hipótesis demográficas y macroeconómicas acordadas por Eurostat y el AWG se han incorporado en el modelo de pensiones privadas (planes profesionales e individuales) elaborado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones).

En esta edición del Informe sobre el envejecimiento se ha mejorado el proceso de recopilación de datos necesario para proyectar las pensiones privadas. En el AR18 los datos del año base se basaron en una muestra de aseguradoras de pensiones que cubrían el 70% del sistema. Luego, esta muestra fue extrapolada para todo el sistema. En esta edición, sin embargo, se han utilizado datos observados para toda la población, aumentando la precisión de los números del año base. Como se explicó anteriormente, este hecho y las proyecciones del AR18 que han divergido de los desarrollos observados en 2016-2018 han dado lugar a diferencias entre el año de base en el AR21 y lo que se proyectó en el AR18 para 2019. Además, los planes ocupacionales solo se incluyen cuando su propósito principal es asegurar contra la jubilación, a diferencia de la proyección anterior, donde los planes que fueron específicamente para supervivencia o invalidez fueron incluidos también.

El modelo establece proyecciones separadas para los planes de pensiones individuales y profesionales y los planes colectivos de seguro de pensiones. Las suposiciones son muy prudentes y no prevén cambios de comportamiento. La tasa de interés nominal asumida en todo el horizonte de la proyección es del 3%.

4.5 Características adicionales del modelo de proyección

Dos características importantes del sistema de pensiones español son el Índice de Revalorización de Pensiones (IRP) y el Factor de Sostenibilidad, cuyas implicaciones para el gasto público en pensiones se han discutido ampliamente anteriormente. En la presente subsección se proporciona información técnica adicional sobre el cálculo de cada uno de estos índices.

4.5.1 Cálculo del Índice de Revalorización de Pensiones (IRP)

Todas las pensiones de seguridad social contributivas, incluidas las pensiones mínimas y las pensiones de los funcionarios (*Clases Pasivas* del Estado), se incrementan anualmente de acuerdo con el Índice de Revalorización de Pensiones (o IRP), que se fija anualmente por la Ley Presupuestaria Nacional. Ha entrado en vigor en 2014, inmediatamente después de la adopción de la reforma de 2013.

El API tiene por objeto garantizar la sostenibilidad del sistema público de pensiones a medio plazo mediante la consecución de un presupuesto equilibrado en términos estructurales. Para ello, este índice determina un crecimiento anual del gasto en pensiones al ritmo de los ingresos públicos por pensiones a medio plazo.

El índice se define de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$IPR_{t+1} = \bar{g}_{R,t+1} - \bar{g}_{P,t+1} - \bar{g}_{S,t+1} + \alpha * \frac{R^*_{t+1} - E^*_{t+1}}{E^*_{t+1}}$$

Cuando el API para todas las pensiones del año t+1 sea igual a la tasa media aritmética de ingresos $(\bar{g}_{R,t+1})$ menos la tasa media del número de pensiones $(\bar{g}_{P,t+1})$, menos el efecto medio de sustitución $(\bar{g}_{S,t+1})$ más/menos el ajuste necesario para cubrir el desequilibrio estructural del sistema. El efecto de sustitución es el cambio interanual de



la pensión media cuando no se aplica la indexación, y resulta de la sustitución de pensionistas moribundos por otros nuevos cuya pensión media es superior.

El desequilibrio del sistema se calcula como la diferencia entre la media geométrica de los ingresos (R^*) y los gastos (E^*) como proporción de los gastos medios geométricos. El parámetro alfa α mide la velocidad de corrección de los desequilibrios y debe situarse entre 0,25 y 0,33, siendo su valor revisado cada cinco años. Para los años 2014-2018 α será 0,25.

Los valores medios (tanto aritméticos como geométricos) se centran en el año de referencia $t+1$, teniendo en cuenta once valores. El IRP debe situarse entre un límite inferior de 0,25 y un límite máximo dado por la variación porcentual interanual del IPC anual en diciembre del año t más un 0,5%.

Los cuatro elementos entran en la ecuación como promedios geométricos móviles de once años. El parámetro alfa se fija en 0,25. El efecto de sustitución mide la diferencia de puntos porcentuales entre la nueva pensión media y la pensión media de los pensionistas fallecidos. Suele ser superior a 0, lo que indica que las nuevas pensiones medias son superiores a la pensión media de los pensionistas que fallecen en un año. Una cosa importante que notar es cómo se construye la variable de gasto. Siguiendo la metodología utilizada en el AR18, el gasto público en pensiones se multiplica por un coeficiente beta. Beta se establece en aproximadamente 1,2 en el año de referencia y gradualmente cae a 1,1 por 2070 (como en el AR18). Incluye los gastos distintos de las prestaciones de jubilación que se financian actualmente mediante contribuciones como las prestaciones por licencia de maternidad o los gastos de funcionamiento del sistema. Esto implica que si las contribuciones fueran iguales al gasto en pensiones públicas contributivas, todavía habría un déficit en el sistema.

Este método de indexación garantiza que el gasto en pensiones no puede aumentar sustancialmente mientras existan déficits estructurales en el sistema de pensiones. El IRP solo puede incrementarse en la medida en que el crecimiento de los ingresos cubra el crecimiento del número de pensiones y el aumento del valor de las nuevas pensiones frente a las anteriores. Además, una parte del déficit estructural debe corregirse cada año. Además, se establece un límite inferior para garantizar que las pensiones no se reduzcan en términos nominales.

Para calcular la fórmula, se tendrán en cuenta los ingresos y gastos no financieros totales del sistema, con exclusión de las siguientes partidas:

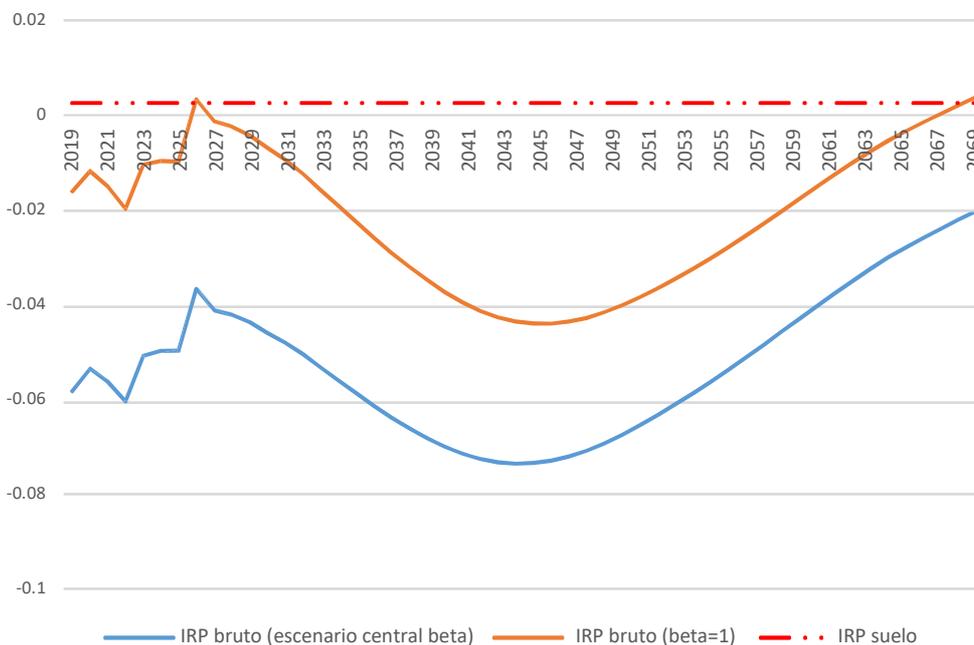
- Presupuesto correspondiente al Instituto Nacional de Gestión de la Salud (INGESA) y al Instituto de Ancianos y Servicios Sociales (IMSERSO).
- Partidas no periódicas, determinadas por la Junta General de Intervención de la Administración del Estado (IGAE).
- Cotizaciones sociales y prestaciones por cese de actividad.
- Por el lado de los ingresos, las transferencias del Estado para financiar prestaciones no contributivas (excepto las transferencias para complementos mínimos de pensiones contributivas); y, por el lado de los gastos, las prestaciones no contributivas (excepto complementos mínimos de pensiones contributivas).

Por ley, el IRP puede tomar valores de 0,25% a $IPC + 0,5\%$. Por lo tanto, el resultado de la fórmula (el IRP en bruto) podría no ser el índice que se aplique en última instancia. Este es el caso en el escenario de referencia del AR21 (el IRP bruto siempre es inferior al mínimo). Como ejemplo, si el coeficiente beta fuera igual a 1 a través de la proyección,



el IRP en bruto estaría por debajo del suelo hasta el último año de la proyección, cuando el IRP en bruto sería igual al IRP final con un valor de 0,0038 (véase el gráfico 18).

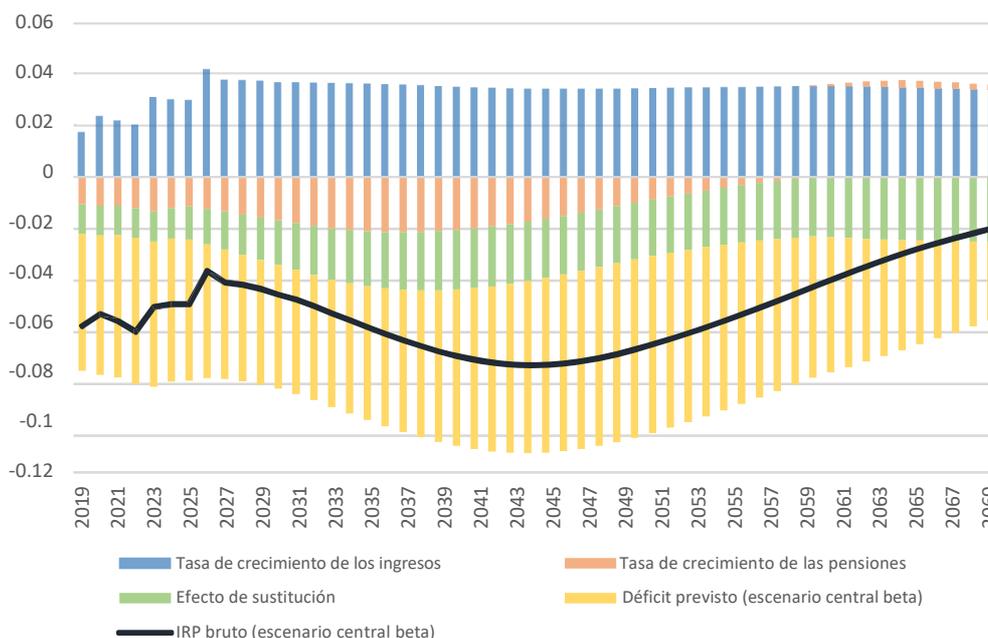
Gráfico 18. IRP en bruto (antes de aplicar suelo/techo) bajo diferentes valores beta



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España

El desglose de los IRP brutos es ilustrativo de las fuerzas detrás del sistema. Los dos principales impulsores del IRP son el déficit proyectado, que aumenta durante la parte central de la proyección cuando las cohortes más grandes se retiran y se reduce después y el efecto de sustitución. El aumento en el número de pensiones contribuye a un menor IRP y una vez que el stock de pensiones comienza a reducirse, empuja el IRP.

Gráfico 19. Descomposición del IRP en bruto



Fuente: Dirección General de Análisis Macroeconómico de España



4.5.2 Cálculo del factor de sostenibilidad

El factor de sostenibilidad es un vínculo automático entre la cuantía de las prestaciones de jubilación y la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas. Sólo se aplicará una vez a cada pensionista al determinar la cuantía inicial de una nueva pensión. El factor de sostenibilidad se aplica en el modelo desde 2023, siguiendo la legislación vigente.

La fórmula es la siguiente:

$$SF_t = SF_{t-1} * e_{67}^*$$

Cuando SF es el factor de sostenibilidad (igual a uno hasta 2022), t es el año de aplicación del factor y e_{67}^* es el cambio anual promedio en la esperanza de vida en 67 (según las tablas de mortalidad de la Seguridad Social) en un período anterior de cinco años. El valor de e_{67}^* se mantiene fijo por períodos de cinco años. La fórmula para calcular e_{67}^* para el período 2019-2023 es la siguiente:

$$e_{67,2012-17}^* = \left[\frac{e_{67}^{2012}}{e_{67}^{2017}} \right]^{\frac{1}{5}}$$

El factor de sostenibilidad (SF) se calcula sobre la base de la esperanza de vida proyectada por Eurostat, que puede tener algunas diferencias en comparación con las tablas de mortalidad de la Seguridad Social.



5 Anexo

Tabla A1. Salario medio al jubilarse (1000 EUR)

	2019	2030	2040	2050	2060	2070	% cambio 2019-2070
Promedio del salario bruto al jubilarse	25,7	34,0	48,5	70,3	101,2	144,4	461,8
Promedio del salario bruto	25,7	34,0	48,5	70,3	101,2	144,4	461,8

Table A2. Tasas de discapacidad por grupos de edad (%)

	2019	2030	2040	2050	2060	2070
Grupo de edad -54	1.3	1.3	1.2	1.3	1.3	1.3
Grupo de edad 55-59	7.2	7.1	7.5	7.7	8.0	8.2
Grupo de edad 60-64	10.6	10.5	11.4	11.8	12.1	12.5
Grupo de edad 65-69						
Grupo de edad 70-74						
Grupo de edad 75+						

A efectos estadísticos, las pensiones de invalidez se transforman en pensiones de jubilación cuando el pensionista alcanza los 65 años

Tabla A3. Factores que explican la variación del gasto público en pensiones entre 2019 y 2070 (puntos porcentuales del PIB) - pensiones

	2019-30	2030-40	2040-50	2050-60	2060-70	2019-70
Pensiones públicas en relación con el PIB	0,0	0,5	0,2	-1,3	-1,4	-2,1
Efecto de la relación de dependencia	3,4	3,7	2,5	-0,1	-0,3	9,2
Efecto de la relación de cobertura*	-1,2	-0,1	0,4	0,5	0,0	-0,5
<i>Tasa de cobertura de la jubilación</i>	-0,9	0,5	0,9	0,6	-0,1	1,0
<i>Tasa de cobertura en la edad temprana</i>	-1,9	0,8	-0,4	-0,3	0,3	-1,5
<i>Efecto de cohorte</i>	-1,3	-3,8	-3,1	0,8	0,4	-7,0
Efecto de la relación de prestaciones	-1,1	-2,0	-2,0	-1,8	-1,1	-7,9
Efecto en el mercado de trabajo	-0,9	-0,8	-0,4	0,1	0,0	-2,1
<i>Efecto de la tasa de empleo</i>	-0,5	-0,6	-0,5	0,0	0,0	-1,5
<i>Efecto sobre la intensidad del trabajo</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
<i>Efecto de cambio de profesión</i>	-0,5	-0,2	0,0	0,1	-0,1	-0,7
Residual	-0,2	-0,3	-0,2	0,0	0,0	-0,8



Tabla A4a. Datos administrativos sobre los nuevos pensionistas (2019) - hombres

Grupo de edad	Todos	Jubilación	Invalidez	Supervivencia	Otros (incluido el mínimo)
15 - 49	32761	32	17458	14219	1052
50 - 54	12632	356	10250	1605	421
55 - 59	24930	7888	14852	1832	358
60 - 64	96912	82070	12750	1945	147
65 - 69	99669	97382	382	1871	34
70 - 74	5263	3232	34	1993	4
75+	8732	691	32	8000	9

Tabla A4b. Datos administrativos sobre los nuevos pensionistas (2019) - mujeres

Grupo de edad	Todos	Jubilación	Invalidez	Supervivencia	Otros (incluido el mínimo)
15 - 49	30485	20	12812	16623	1030
50 - 54	12315	35	6976	4785	519
55 - 59	17843	603	9730	7069	441
60 - 64	64418	45273	8862	10051	232
65 - 69	101275	87370	668	13179	58
70 - 74	21432	2585	61	18760	26
75+	65712	928	16	64718	50

Tabla A4c. Datos administrativos sobre los nuevos pensionistas (2019) - total

Grupo de edad	Todos	Jubilación	Invalidez	Supervivencia	Otros (incluido el mínimo)
15 - 49	63246	52	30270	30842	2082
50 - 54	24947	391	17226	6390	940
55 - 59	42773	8491	24582	8901	799
60 - 64	161330	127343	21612	11996	379
65 - 69	200944	184752	1050	15050	92
70 - 74	26695	5817	95	20753	30
75+	74444	1619	48	72718	59



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 31 Mayo 2021
(OR. es)

8743/21

LIMITE

ECOFIN 439
SOC 266
BUDGET 9
STATIS 21

NOTA

De: Secretaría General del Consejo

A: Comité de Representantes Permanentes (parte 2)/Consejo

Asunto: Proyecto de conclusión del Consejo sobre los retos de sostenibilidad presupuestaria derivados del envejecimiento

Las Delegaciones encontrarán adjunto el proyecto de conclusión del Consejo sobre los retos de sostenibilidad fiscal derivados del envejecimiento de la población después del EFC el 6 de mayo de 2021.

**PROYECTO DE CONCLUSIÓN DEL CONSEJO SOBRE LOS RETOS DE
SOSTENIBILIDAD PRESUPUESTARIA DERIVADOS DEL ENVEJECIMIENTO DE LA
POBLACIÓN**

El Consejo (ECOFIN):

1. DESTACA que el envejecimiento de la población plantea un importante desafío para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, exacerbado por el aumento sustancial de los niveles de deuda pública tras la crisis pandémica de la COVID-19. Se espera que la deuda siga siendo elevada durante algún tiempo, en medio de un alto nivel de incertidumbre en la coyuntura actual. SUBRAYA que es especialmente importante garantizar que las políticas fiscales tengan en cuenta los riesgos de sostenibilidad fiscal, así como el estado de la recuperación. ESTÁ DE ACUERDO en que, hasta que termine la crisis sanitaria y la recuperación esté firmemente en marcha, sigue siendo necesario proteger nuestra economía mediante el despliegue del nivel necesario de apoyo fiscal. El apoyo a la actividad económica y la mitigación de los efectos cicatrices mediante medidas oportunas, temporales y específicas son fundamentales para la sostenibilidad fiscal a más largo plazo y debe evitarse la retirada prematura del apoyo fiscal. AFIRMA la importancia de reformas ambiciosas e inversiones productivas para apoyar el crecimiento potencial y de dimensionar plenamente las oportunidades que ofrecen el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los demás componentes de la Próxima Generación de la UE.
2. APRUEBA las proyecciones económicas y presupuestarias del Informe sobre el envejecimiento de 2021 para los Estados miembros de la UE (2019-2070) elaboradas por el Comité de Política Económica (Grupo de Trabajo sobre el Envejecimiento) y los servicios de la Comisión (DG ECFIN) sobre la base de metodologías e hipótesis acordadas conjuntamente. En línea con las anteriores ediciones, las proyecciones del Informe sobre el envejecimiento de 2021 cubren el gasto público relacionado con la edad (pensiones, atención sanitaria, atención a largo plazo y educación).

3. DESTACA los principales resultados del Informe sobre el envejecimiento de 2021:

- Se prevé que la tasa de dependencia de las personas de edad en la UE aumente considerablemente a largo plazo: mientras que actualmente hay tres personas en edad de trabajar por cada persona mayor de 65 años, habrá menos de dos en 2070. Los continuos avances en la esperanza de vida contribuirán notablemente a la disminución de la edad de la población, mientras que las tasas de fecundidad se mantendrán muy por debajo de la tasa natural de sustitución, y los flujos migratorios netos proyectados no serán suficientes para compensar la tendencia decreciente y el envejecimiento de la población.
- La disminución prevista de la población en edad de trabajar significa que, a largo plazo, la productividad laboral se convierte en el único motor del crecimiento potencial del PIB. En la UE en su conjunto, se prevé que la tasa media anual de crecimiento del PIB durante el período 2019-2070 se mantenga prácticamente estable en el 1,3% en el escenario de referencia, suponiendo un aumento considerable del crecimiento de la productividad total (TFP). En un escenario con un menor crecimiento de la productividad, la tasa media anual estimada de crecimiento del PIB en la UE sería del 1,1%. Al mismo tiempo, existen diferencias considerables en el potencial de crecimiento entre los Estados miembros.
- Se prevé que el gasto público total relacionado con la edad aumente en 1,9 pps del PIB entre 2019 y 2070 en la UE, hasta alcanzar el 25,9% del PIB en 2070, aunque con grandes diferencias entre los países. En el escenario con menor productividad (escenario de menor crecimiento de la TFP), aumentaría en 2,4 pps del PIB entre 2019 y 2070, alcanzando el 26,4% del PIB en 2070. En el escenario, teniendo en cuenta los costos no demográficos y otros factores impulsores en la atención de la salud y el gasto en atención a largo plazo, el aumento sería de hasta 4,9 pps del PIB. En la zona del euro, se prevé que el gasto público total relacionado con la edad aumente en 1,7 pps del PIB en el escenario de referencia, en 2,2 pps del PIB en el escenario con menor crecimiento del TFP y en hasta 4,4 pps del PIB en el escenario con mayor crecimiento (no demográfico) Aumento del gasto en atención de la salud y atención a largo plazo.

- Se prevé que el gasto público en pensiones aumente en 1,1 puntos porcentuales del PIB hasta 2045, y posteriormente disminuya en 1 punto porcentual hasta un nivel próximo a su punto de partida en 2070 (11,7% del PIB de la UE). Sin embargo, los gastos previstos en concepto de pensiones serían mayores en caso de hipótesis demográficas o macroeconómicas más adversas. Por ejemplo, bajo el supuesto de una menor productividad (escenario de menor crecimiento de la PTF), se estima que el aumento hasta 2045 será de 1,3 pps del PIB, con un gasto en pensiones del 12,2% del PIB en 2070. También existe una gran diversidad entre los Estados miembros en función del grado y el calendario del envejecimiento de la población, las perspectivas de crecimiento del PIB, las características específicas de los sistemas nacionales de pensiones y, en particular, los avances en las reformas estructurales.
- Se prevé que el gasto público de la UE en asistencia sanitaria y asistencia a largo plazo aumente en 2 pps del PIB en el escenario de referencia, hasta el 10,3% del PIB en 2070, reflejando principalmente la evolución demográfica. Teniendo en cuenta la posible evolución futura de los factores de costos no demográficos en la atención de la salud y el gasto en atención a largo plazo, el aumento previsto en el gasto relacionado con la atención sería significativamente mayor, a 4,9 pps del PIB.
- Dada la incertidumbre excepcional sobre el crecimiento del PIB a raíz de la crisis COVID 19, se han calculado dos escenarios de proyección complementarios: el primero supone una recuperación retrasada en los primeros años del período de proyección; el segundo, un PIB inferior prolongado-crecimiento si la crisis tiene un impacto estructural, especialmente en la mano de obra.

4. REAFIRMA que para hacer frente a los problemas señalados por las proyecciones de gastos relacionados con la edad será necesario que los Estados Miembros adopten nuevas medidas de política para resolver problemas específicos de los países. INSTA a los Estados miembros a que aborden las consecuencias económicas y presupuestarias del envejecimiento de la población aumentando las tasas de empleo y la productividad, también abordando la brecha de género en el mercado laboral, adaptando los sistemas de pensiones, de asistencia sanitaria y de asistencia a largo plazo. INSTA a los Estados miembros a que apliquen las recomendaciones del Semestre Europeo relativas a la sostenibilidad de las finanzas públicas, en particular en el contexto del Fondo de Recuperación y Resiliencia.

5. CELEBRA que en la mayoría de los países las reformas de las pensiones de la última década hayan tenido un impacto positivo al contener la dinámica del gasto público y contribuir a un aumento de la edad media de jubilación. DESTACA la importancia de una visión holística tanto de la sostenibilidad financiera como de la adecuación de los sistemas de pensiones. El próximo Informe sobre la adecuación de las pensiones de 2021 complementa el Informe sobre el envejecimiento de 2021 a este respecto. OBSERVA que la escala de las reformas en varios países sigue siendo insuficiente para frenar el aumento del gasto público en pensiones desde niveles ya elevados, y le preocupa que en algunos casos se hayan invertido reformas anteriores. OBSERVA que los riesgos de inversión pueden mitigarse provechosamente cuando se elaboran reformas orientadas hacia el futuro para lograr la implicación nacional. DESTACA que los Estados miembros aún deben adoptar medidas en distinto grado para aumentar la edad efectiva de jubilación, entre otras cosas evitando la salida anticipada del mercado laboral, fomentando el envejecimiento activo y reforzando los incentivos para permanecer en el mercado laboral; y reforzar los elementos de sostenibilidad del sistema de pensiones, por ejemplo, vinculando la edad de jubilación o las prestaciones de jubilación a la esperanza de vida. Deben evitarse las medidas para revertir las reformas ya emprendidas que fomentan la sostenibilidad.
6. REAFIRMA que es particularmente importante lograr el doble objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal y el acceso a servicios de salud y de atención a largo plazo de buena calidad para todos, mejorando la eficiencia y la eficacia de los sistemas de salud y de atención a largo plazo. A ese respecto, las inversiones en prevención y atención primaria desempeñan un papel fundamental en el fortalecimiento de la resiliencia de los sistemas de salud. DESTACA que la crisis COVID-19 también ha puesto de relieve la importancia de las reformas y las inversiones en la asistencia sanitaria, incluso con vistas a aumentar la capacidad de reacción ante las crisis y la preparación ante las mismas.
7. INVITA a la Comisión a que tenga en cuenta estos resultados relacionados con los retos del envejecimiento en su análisis y supervisión fiscal y a que tenga en cuenta sus implicaciones en todos los ámbitos pertinentes de la coordinación de las políticas económicas en la UE.
8. INVITA a la Comisión a que lleve a cabo su evaluación detallada periódica de la sostenibilidad de las finanzas públicas para principios de 2022, utilizando este conjunto de proyecciones actualizadas exhaustivas y comparables. Sobre la base de la evaluación, el Comité de Política Económica debe informar al Consejo.

9. DESTACA la importancia de un intercambio de información transparente y activo entre Eurostat y los Institutos Nacionales de Estadística en todas las etapas de la preparación de las proyecciones demográficas. INVITA a Eurostat a que considere las proyecciones demográficas como una prioridad y a que garantice recursos suficientes para este fin y a que siga mejorando la presentación de informes al Comité de Política Económica, con el fin de garantizar la calidad y solidez de las proyecciones demográficas, respetando plenamente la independencia de Eurostat y de las instituciones estadísticas nacionales. INVITA al Comité de Política Económica y a la Comisión a que actualicen, sobre la base de las nuevas proyecciones demográficas que presentará Eurostat a más tardar en marzo de 2023, su análisis de las repercusiones económicas y presupuestarias del envejecimiento de la población para el verano de 2024.
-