



Autoridad Independiente  
*de* Responsabilidad Fiscal

# Opinión sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social

9 de enero de 2019

## 1. Motivación

## 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

## 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

## 4. Conclusiones

### Estatuto Orgánico AIReF: Artículo 22.6

*“En el caso de que, en aplicación de lo previsto en el artículo 11.5 de la L.O. 2/2012 se previese que las Administraciones de la **Seguridad Social incurrieran en déficit estructural**, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal podrá **elaborar una Opinión, que se emitirá en el plazo de un mes** desde que se constatase dicha circunstancia.”*

Más allá de su obligación legal, la AIReF entiende que la situación de déficit estructural existente en la Seguridad Social genera incertidumbre con costes reales para la economía

## La existencia de incertidumbre puede llevar a decisiones subóptimas de los agentes económicos

El continuo goteo de noticias referidas al déficit de la Seguridad Social implica:

- **dudas sobre su sostenibilidad (“quiebra del sistema”)**
- **desvío del foco de atención** de los problemas de largo plazo derivados del envejecimiento poblacional
- **distorsiones en la toma de decisiones** de los agentes económicos
  - **Pensionistas:** Niveles de ahorro y consumo no óptimos
  - **Cotizantes:** Desafección que reduce los incentivos a cotizar y decisiones sobre el momento de la jubilación

Es necesario reducir esta fuente de incertidumbre y centrarse en afrontar los riesgos de largo plazo

**Las previsiones y propuestas de la AIReF deben entenderse como un input informado para la toma de decisiones en el marco del diálogo social y del Pacto de Toledo.**

### 1. Motivación

### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

# Estimación del déficit estructural: la situación cíclica de la economía española

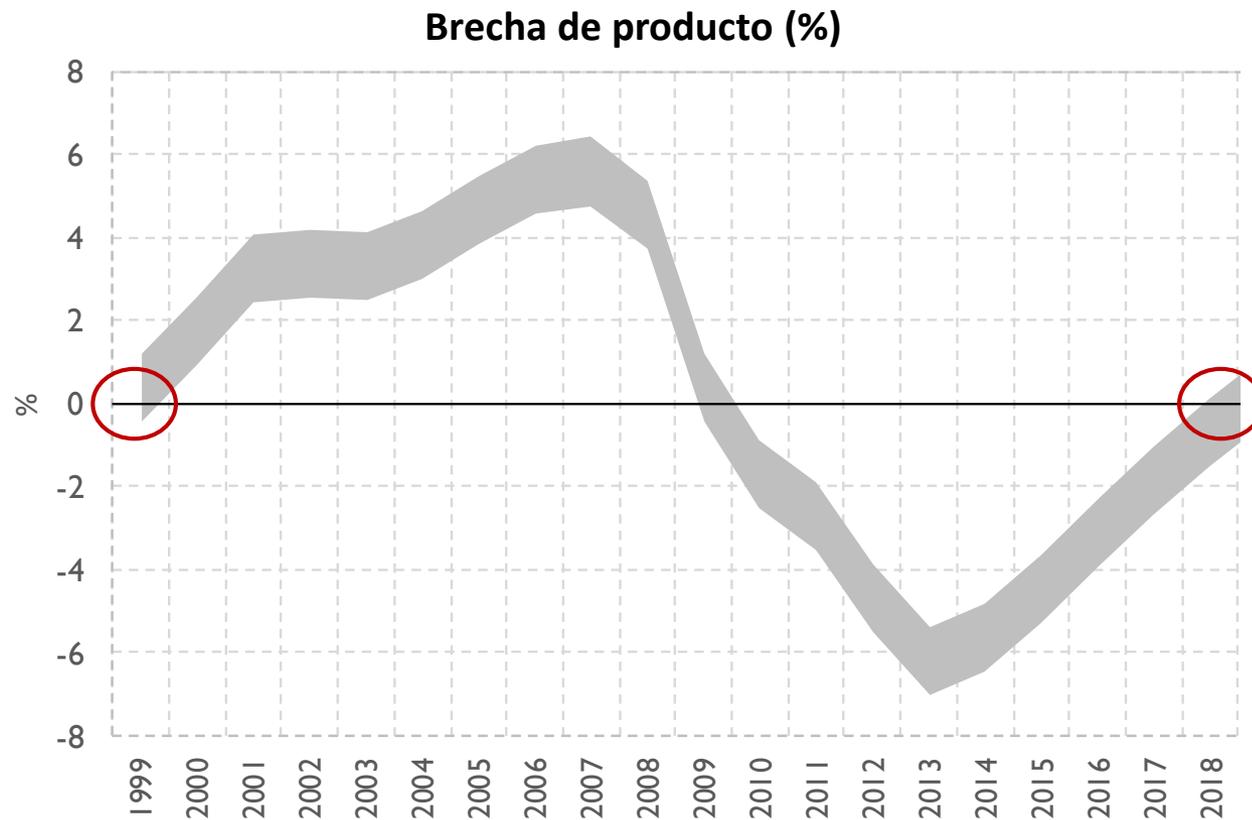
1. Motivación

2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

4. Conclusiones



Fuente: AIReF

El déficit estructural se define como el déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales (L.O. 2/2012).

La economía española cierra a principios de 2019 un ciclo que comenzó hace 20 años, **volviendo a una posición neutral.**

### Capacidad/Necesidad de financiación Fondos de la Seguridad Social



**Fuente:** Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y estimaciones

**Nota:** 2018 se corresponde con estimaciones de la AIReF, Fondos de Seguridad Social incluye el Sistema de Seguridad Social, junto con el SEPE y FOGASA

Esta situación se diferencia de lo que ocurría a principios del anterior ciclo, cuando se **situaba en equilibrio**.

¿Dado que estamos en una situación cíclicamente neutral, puede definirse este déficit como estructural? Para ello es necesario analizar la dinámica de los ingresos y gastos

1. Motivación

2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

4. Conclusiones

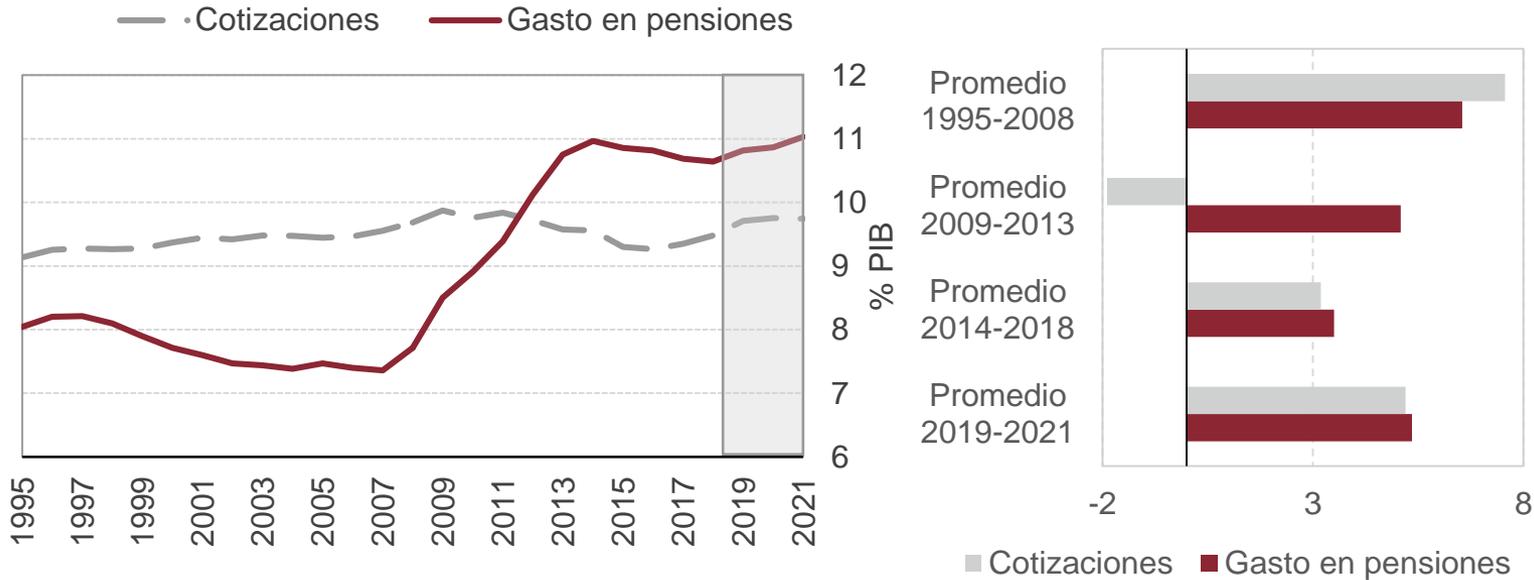
# El déficit se ha originado fundamentalmente por la evolución del gasto en pensiones, menos ligado al ciclo que las cotizaciones

- 1. Motivación
- 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo
- 3. Retos a largo plazo
  - Demografía
  - Mercado de trabajo
  - Reformas
- 4. Conclusiones

## Evolución de las pensiones contributivas y las cotizaciones

En porcentaje del PIB

Real (tasas de variación)



**Fuente:** Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y estimaciones AIReF

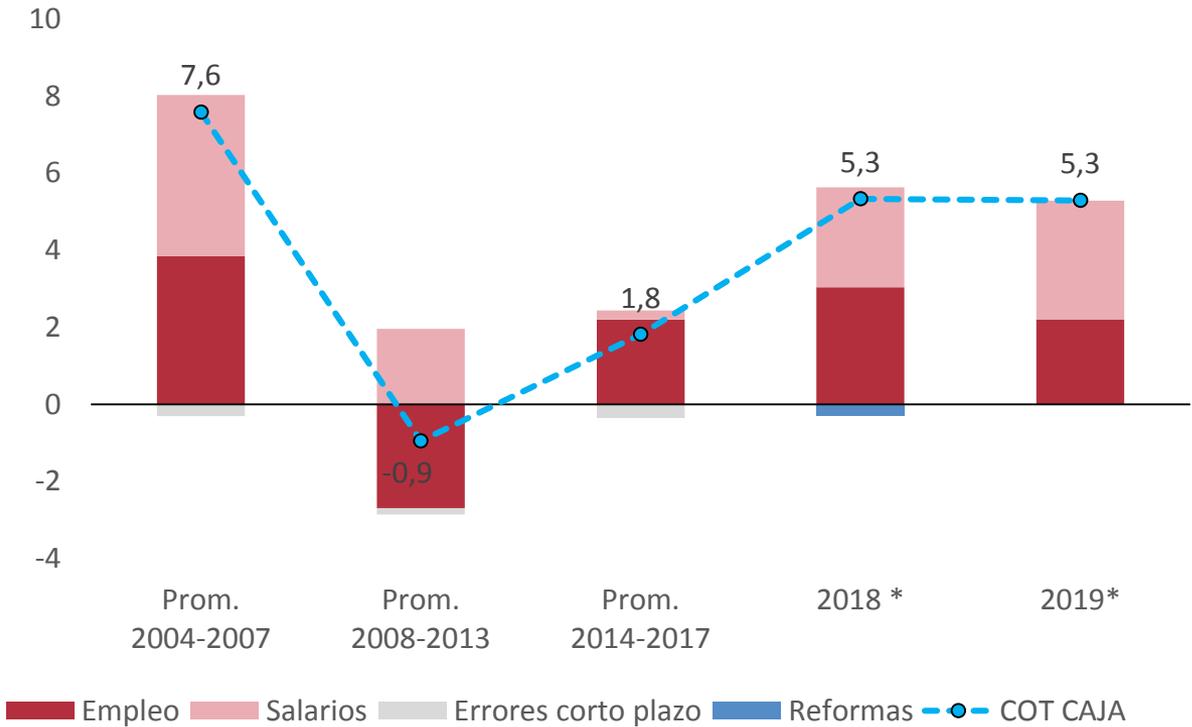
**Nota:** 2018 se corresponde con estimaciones AIReF

¿Cabe esperar alguna corrección estructural a corto plazo en ausencia de medidas de política económica adicionales?

# La recuperación económica se ha basado en un fuerte componente real, con evolución de precios y salarios contenida

- 1. Motivación
- 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo
- 3. Retos a largo plazo
  - Demografía
  - Mercado de trabajo
  - Reformas
- 4. Conclusiones

## Cotizaciones, contribución del empleo y los salarios



**Fuente:** Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y estimaciones AIReF  
**Nota:** 2018 y 2019 se corresponde con estimaciones AIReF

**A corto plazo existe recorrido en los ingresos (+0,2pp): prevé la materialización de la recuperación de precios y salarios**

## Por el lado del gasto cabe esperar presiones adicionales a futuro, una vez recuperada la revalorización de las pensiones con el IPC

### 1. Motivación

### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

#### Ley 23/2013: Introducción del índice de Revalorización de pensiones

- Forzaba por construcción el **equilibrio a medio-largo plazo**, al vincular la actualización de las pensiones al déficit del sistema.

#### Últimos PGE y acuerdo alcanzado en el marco del Pacto de Toledo

- Apuntan, sin embargo, a una revalorización al IPC como hipótesis principal a futuro.
- El retorno a la revalorización con el IPC en 2018 y 2019 y otras medidas sobre pensiones mínimas y de viudedad **añadirán hasta 3 p.p. al crecimiento anual del gasto en pensiones del escenario de japonización.**

# La AIReF constata la existencia de un déficit estructural del Sistema de Seguridad Social, entre el 1,3 y el 1,5% del PIB

## 1. Motivación

## 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

## 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

## 4. Conclusiones

### Retos a corto plazo:

- El déficit se mantendrá en esa situación en ausencia de medidas adicionales, atendiendo a las previsiones de ingresos y gastos a corto/medio plazo.

	2010-2018	2018-2025
PIB nominal	1,0 %	3,8 %
Cotizaciones	0,3 %	3,8 %
Pensiones	3,2 %	4,2%

## La situación de déficit permanente no es conveniente tanto por consideraciones éticas como de racionalidad económica

- **Incertidumbre difícil de gestionar: población particularmente vulnerable**
- **Genera distorsiones en la toma de decisiones de los agentes económicos**

**Pensionistas:** Niveles de ahorro y consumo no óptimos

**Cotizantes:** Desafección que reduce los incentivos a cotizar

## Reducir la incertidumbre es compatible con aquilatar el riesgo del sistema

- El déficit se debe visualizar en **aquellas partes de la Administración que disponen de herramientas** para poder reducirlo
- Situar el déficit en el contexto del conjunto de las AAPP **evita que se adopten decisiones en una parte de ellas de manera descoordinada** e inconsistente (bajadas de impuestos o aumento de gasto)
- Se debe **separar el riesgo** inherente a las previsiones debido a variables sobre las que se tiene un conocimiento imperfecto...
- **...de la incertidumbre** por ausencia de un marco institucional predecible, de medio plazo y anclado en la sostenibilidad en su conjunto

### 1. Motivación

### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

## 1. Motivación

## 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

## 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

## 4. Conclusiones

- De los casi 36 puntos de cotización, **casi 8 puntos se destinan a las prestaciones de desempleo.**
- **Las cotizaciones por desempleo financian tanto las prestaciones contributivas como las no contributivas.**
- **La financiación del Estado al SEPE varía en su cuantía durante el ciclo.**
- Durante la crisis, el Estado financió al SEPE aportando recursos extraordinarios que en parte financiaban las cotizaciones a la SS. **La separación de la financiación entre ambos es porosa.**
- **La demografía prevista hará que el peso de la contingencia de desempleo pierda importancia respecto a las vinculadas al envejecimiento.**

...que se mantiene cuando comparamos con los países avanzados

## 1. Motivación

## 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

## 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

## 4. Conclusiones

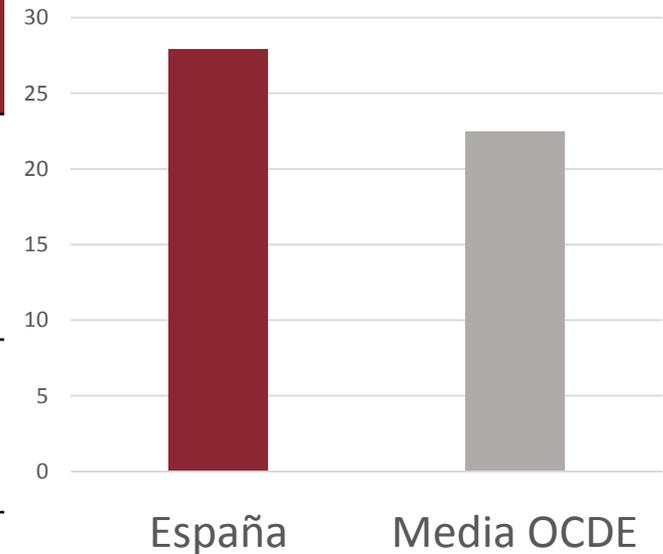
### Cotizaciones por desempleo y otras contingencias. Comparativa

	Cotización por desempleo	Cotización por otras contingencias	SUMA
España	7,1%	28,3%	35,4%
Promedio	3,8%	29,7%	33,5%
Máximo (Francia)	6,4%		

Fuente: MITRAMISS, Informe Económico-Financiero 2018.

Promedio de Francia, Austria, Grecia, Holanda, Alemania, Suecia, Finlandia e Italia

### Total Cotizaciones sociales como % del coste laboral



La cotización por desempleo es comparativamente alta en España y se ha mantenido estable con independencia del momento cíclico y la evolución secular.

## La naturaleza contributiva de gastos actualmente financiados con cotizaciones es discutible

### 1. Motivación

### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

- Las **reducciones a la cotización**, que se pueden entender como un tipo de política activa de empleo (no distintas de las Bonificaciones que hoy ya financia el Estado)
- La cotización reducida de distintos **regímenes especiales** se puede entender como una subvención implícita
- Los **gastos de funcionamiento del sistema**, como los sueldos de los funcionarios, el gasto corriente o las inversiones
- Los **subsidios por desempleo y prestaciones vinculadas a riesgos catastróficos no asegurables**, como los programas de desempleo que se introdujeron durante la Gran Recesión (PREPARA y similares)

Situar el déficit en el contexto del conjunto de las AAPP **evitaría la adopción de decisiones de manera descoordinada.**

**El déficit se debe visualizar en aquellas partes de la Administración que disponen de herramientas para poder reducirlo.**

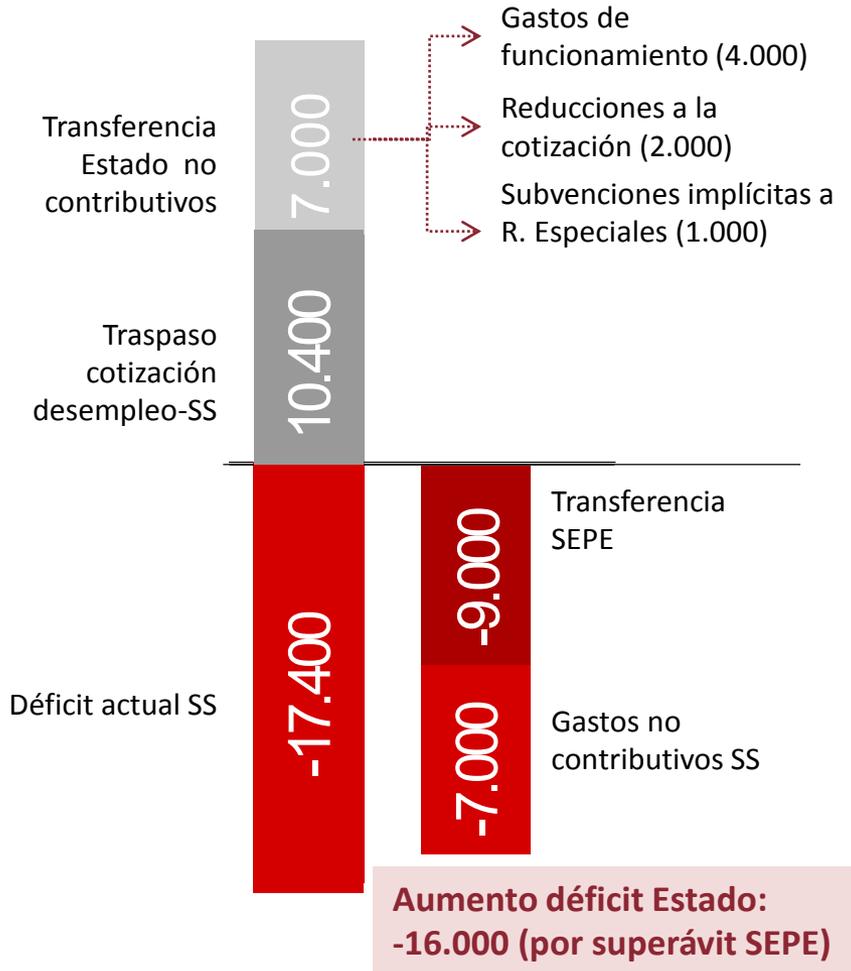
**Propuesta. Aumento del tipo de cotización por contingencias comunes compensado con reducción del tipo de cotización por desempleo**

- 1. Motivación
- 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo
- 3. Retos a largo plazo
  - Demografía
  - Mercado de trabajo
  - Reformas
- 4. Conclusiones

**Propuesta de corto plazo**

- La cotización por desempleo podría reducirse entre tres y cuatro puntos en favor de la SS, asumiendo el Estado la pérdida para el SEPE
- El déficit de la Seguridad Social terminaría de cerrarse a través de la financiación por el Estado de gastos de la Seguridad Social no contributivos

La nueva situación centraría el debate en la reducción del déficit estructural del conjunto de AAPP y lo alejaría de la sostenibilidad del sistema de pensiones.



## La modificación propuesta supondría un reconocimiento del déficit estructural por la Administración Central, dejando inalterado el total

### 1. Motivación

### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

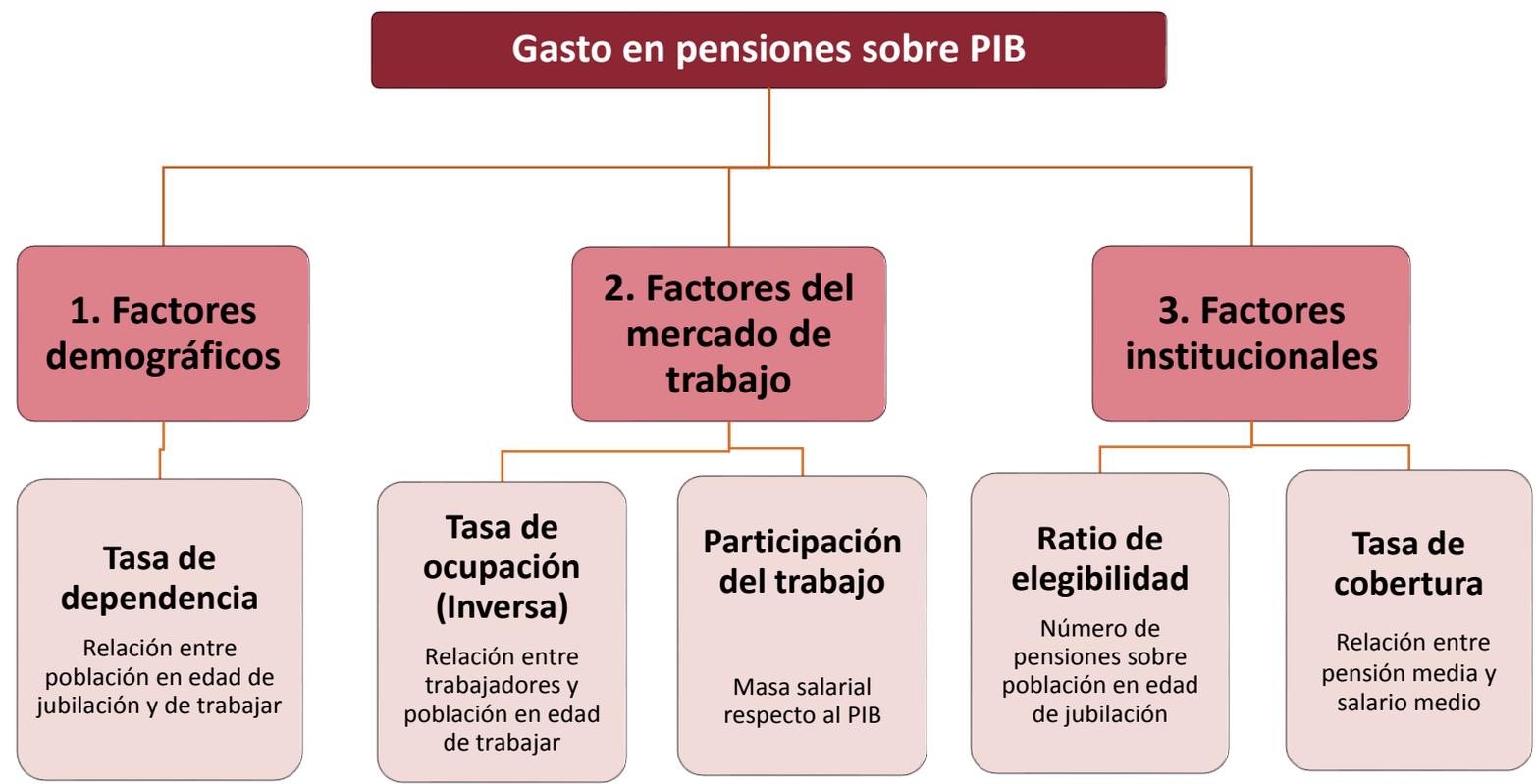
### Saldo estructural por subsectores. En porcentaje del PIB

	Actual	Propuesta
Administración central	-0,8	-2,2
Fondos de Seguridad Social	-1,4	0,0
Comunidades Autónomas	-0,2	-0,2
Corporaciones locales	0,5	0,5
<b>TOTAL AAPP</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>

El déficit estructural se concentra en la Administración Central, manteniéndose en el entorno del 2% para el conjunto de las AAPP, suponiendo una rémora a la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.

# La evolución del gasto en pensiones depende de factores demográficos, institucionales y de mercado de trabajo que interactúan entre sí

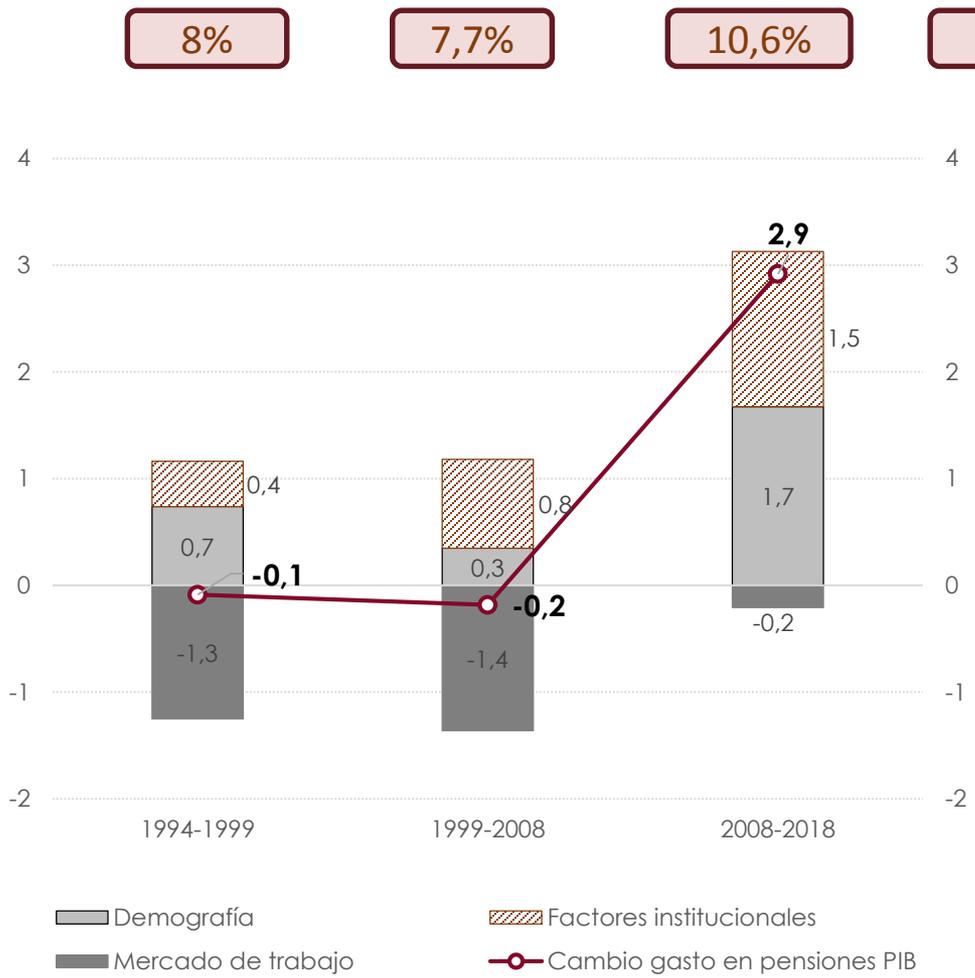
- 1. Motivación
- 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo
- 3. Retos a largo plazo
  - Demografía
  - Mercado de trabajo
  - Reformas
- 4. Conclusiones



# En los últimos años, el contexto macroeconómico ha influido decisivamente en la evolución del gasto en pensiones en relación con el PIB

- 1. Motivación
- 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo
- 3. Retos a largo plazo
  - Demografía
  - Mercado de trabajo
  - Reformas
- 4. Conclusiones

## Explicación del cambio del gasto en pensiones sobre PIB (pp.)



Gasto final del período

**Demografía:** El envejecimiento supuso una presión al alza, que fue compensada fundamentalmente por los flujos migratorios entre 2000 - 2008

**Factores institucionales:** La parametrización del sistema elevó de manera continua el gasto

**Mercado de trabajo:** El impacto del ciclo económico fue esencial a la hora de contener el peso del gasto en pensiones sobre el PIB

Demografía y ciclo económico están estrechamente relacionados

## Enfoque metodológico para el análisis del reto demográfico en el gasto en pensiones

### 1. Motivación

### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

- La AIReF ha constatado numerosas deficiencias en las metodologías, supuestos y análisis realizados hasta la fecha.

#### Principales deficiencias en las metodologías utilizadas

- Inconsistencia en las previsiones de los principales determinantes del gasto en pensiones: demografía y mercado de trabajo
- Falta de transparencia metodológica
- Omisión de la incertidumbre
- Falta de análisis riguroso y consistente de los efectos de las reformas adoptadas

- Por ello, desde hace dos años la AIReF ha desarrollado **un marco metodológico y analítico propio** de previsión a largo plazo respondiendo a estas insuficiencias.
- En su diagnóstico, la AIReF diferencia entre distintos horizontes temporales, para favorecer la toma de decisiones de política económica a corto y medio plazo.

# Las proyecciones de gasto en pensiones siguen un enfoque integrador que vincula macroeconomía y presiones del mercado laboral con demografía

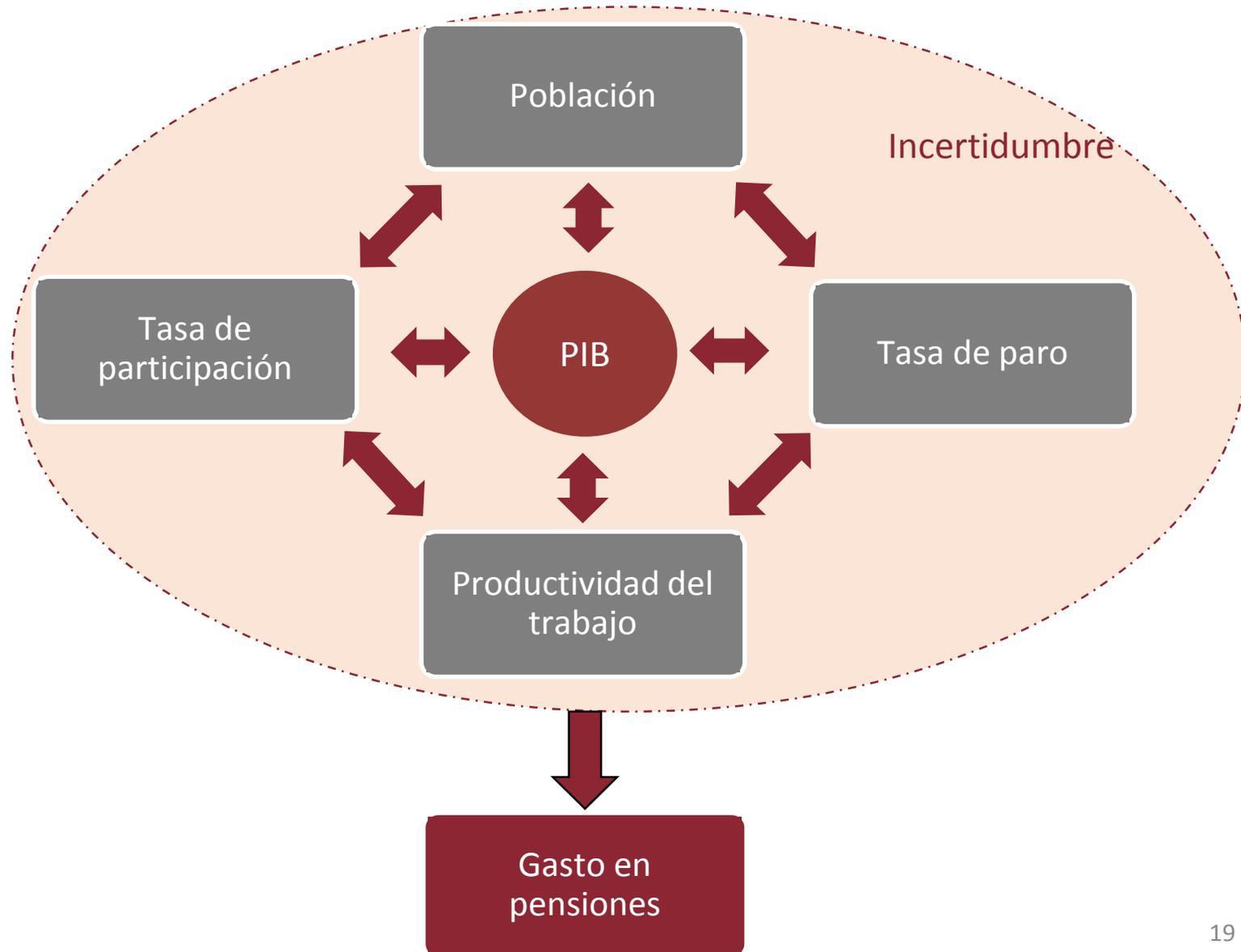
## 1. Motivación

## 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

## 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

## 4. Conclusiones



# Demografía. El progresivo envejecimiento demográfico supone una presión sobre el gasto en pensiones, impactando decisivamente desde 2030

1. Motivación

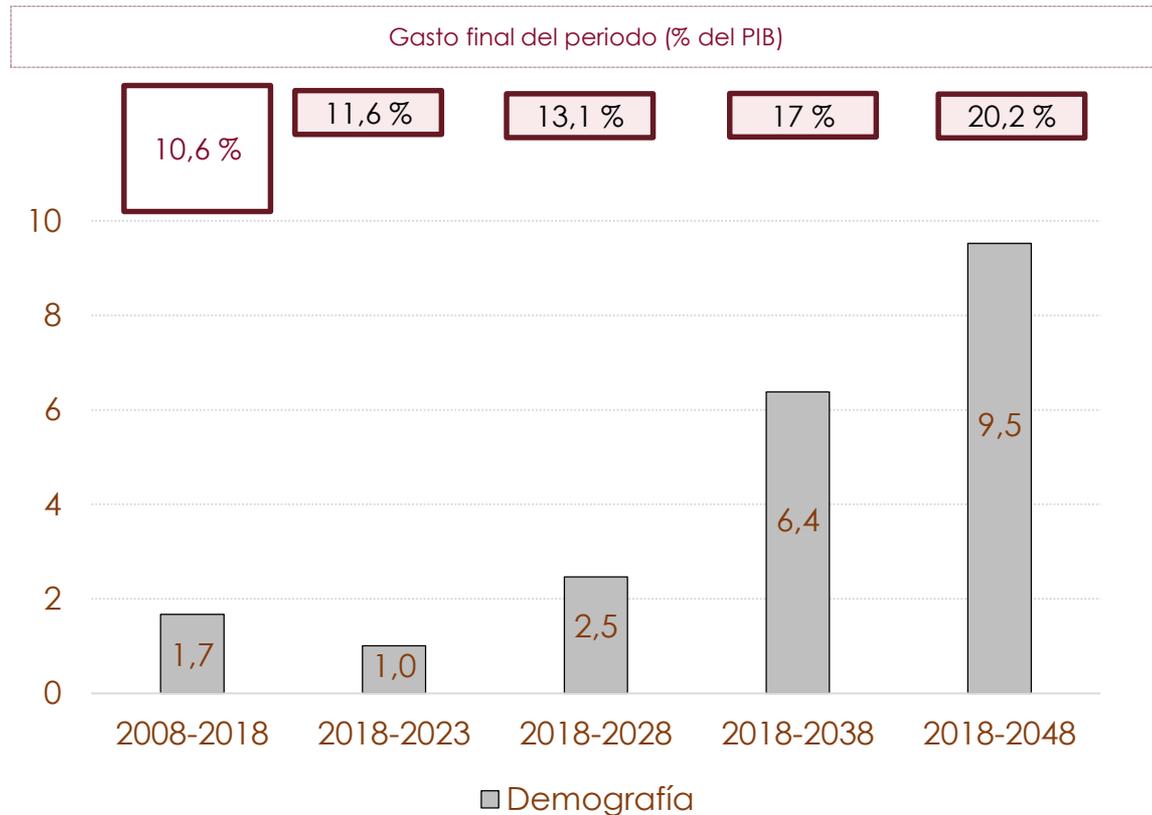
2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

4. Conclusiones

## Explicación del cambio del gasto en pensiones sobre PIB (pp.)



Principales determinantes

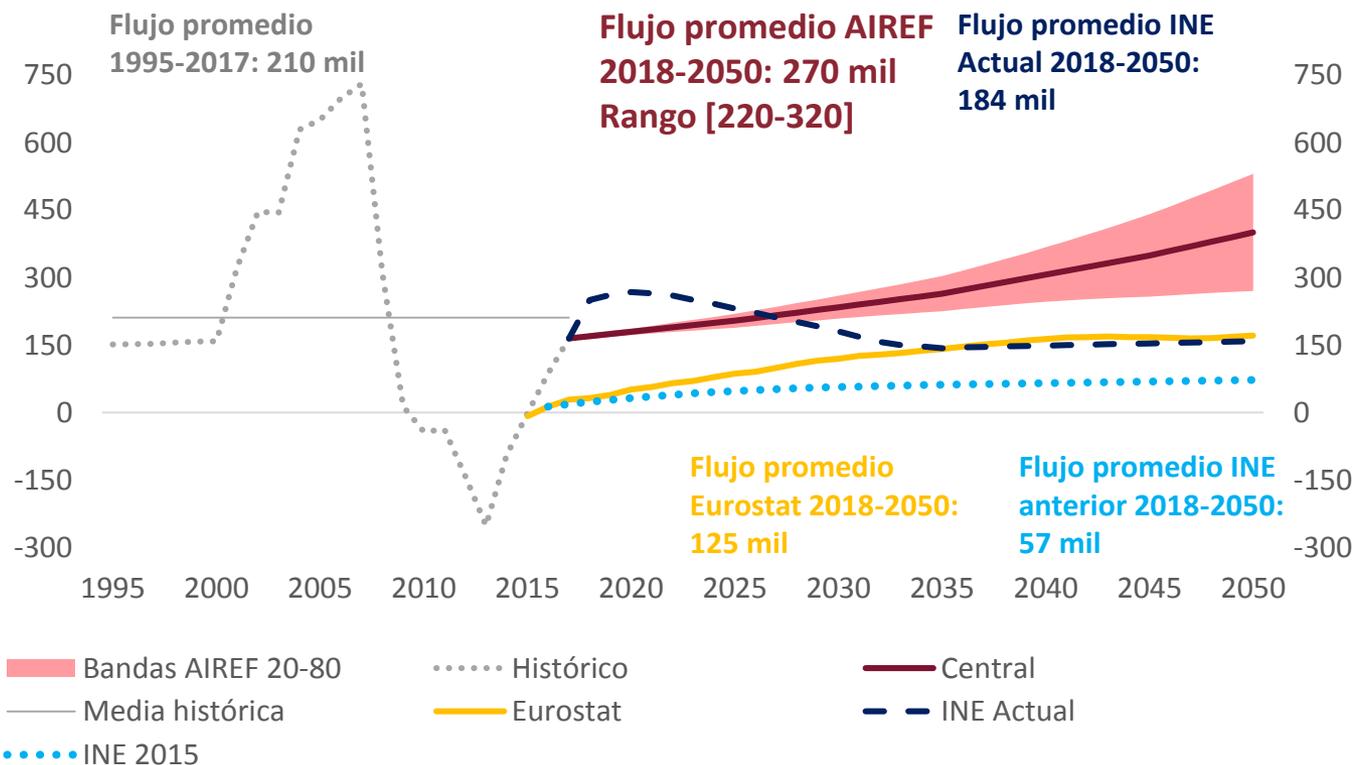
**A.** Flujo de entradas netas para el promedio de 2018-50: 270.000 personas (+/- 50.000)

**B.** Convergencia a un rango entre 1,8 y 2 hijos por mujer en 2050

**C.** Incremento en la esperanza de vida desde los 83 años actuales hasta los 87 (+/- 2,5 años)

**A. Inmigración. Flujo de entradas anuales netas promedio en el período 2018-2048: [220.000-320.000] personas**

**Saldo migratorio neto**  
(miles de personas)



- La inmigración neta se deriva de la modelización de flujos bilaterales entre más de 100 países.
- Previsión AIReF: superior a la de otros organismos, pero ajustada a patrón histórico.
- Actualización INE se acerca en valores absolutos pero perfil distinto.

1. Motivación

2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

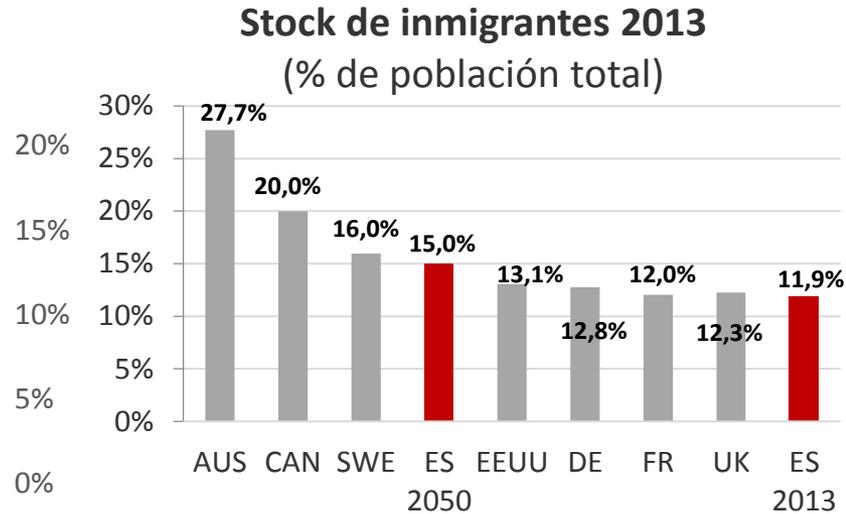
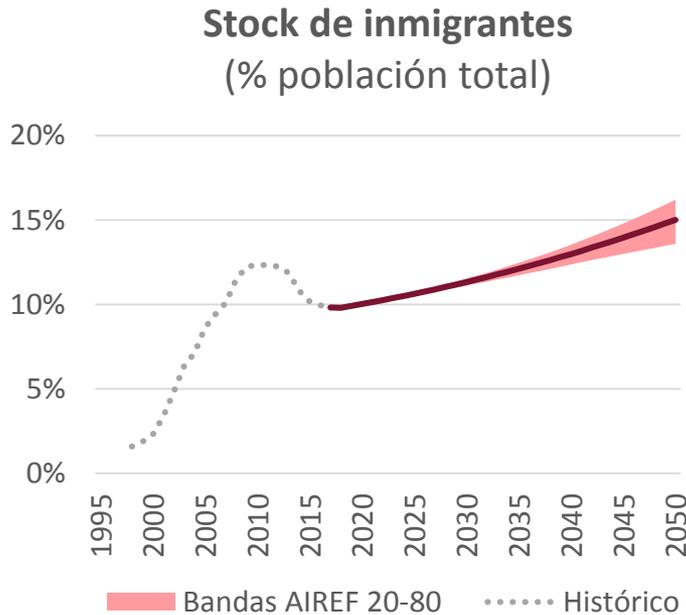
3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

4. Conclusiones

# A. Inmigración. Control de robustez: La acumulación en los 30 años de previsión supone un stock en línea con los países de nuestro entorno

- 1. Motivación
- 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo
- 3. Retos a largo plazo
  - Demografía
  - Mercado de trabajo
  - Reformas
- 4. Conclusiones



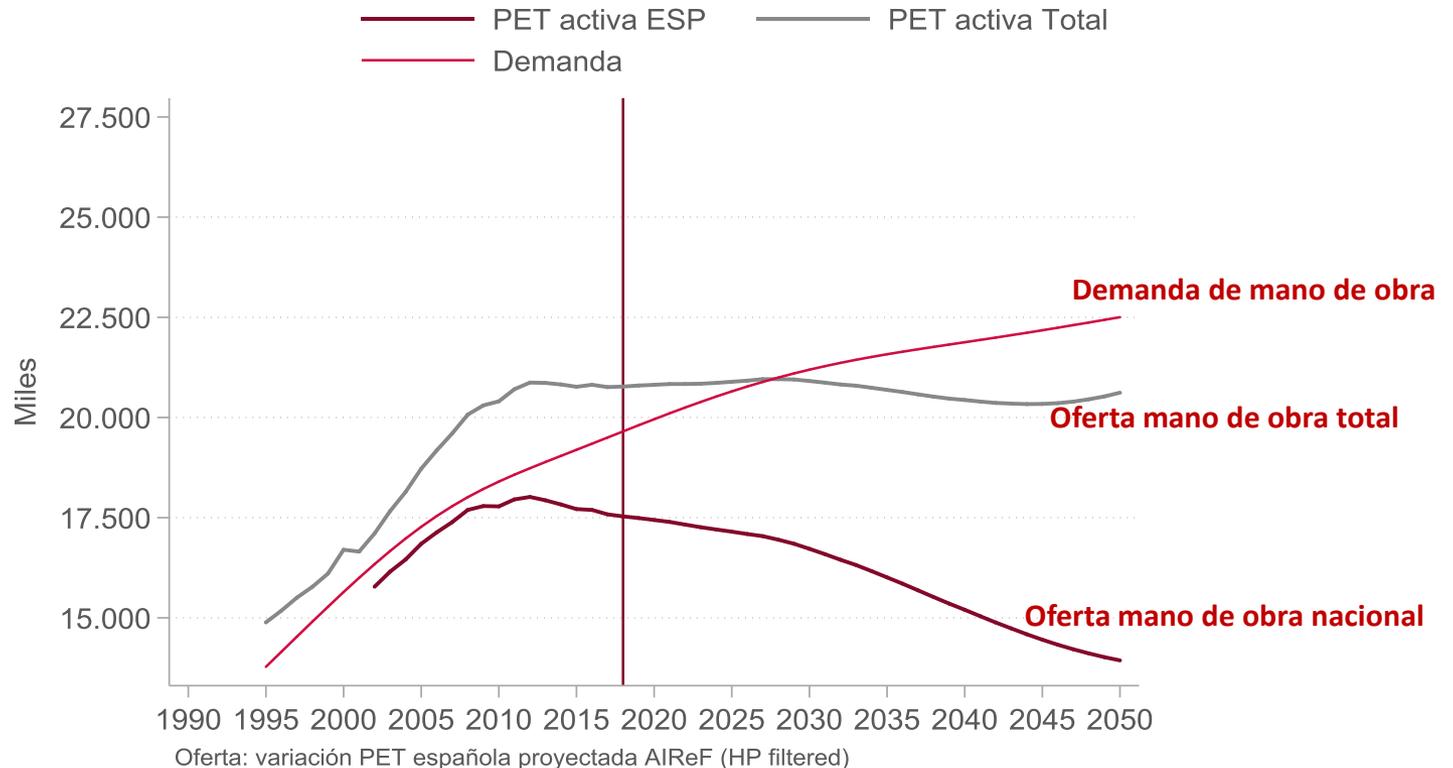
Población nacida en el extranjero como % de población residente  
 Fuente: OCDE. Para España: INE y previsiones AIReF  
 Nota: países seleccionados AUS (Australia), CAN (Canadá), SWE (Suecia), EEUU (Estados Unidos), DE (Alemania), UK (Reino Unido), FR (Francia), ES (España)

Stock de emigrantes acumulados (En porcentaje de población residente)	
2017	9.8%
2033	11,3-12,2%
2055	13,2-16,7%

- El stock de inmigrantes acumulado en 2050 se situaría hoy en línea con países de nuestro entorno.

## A. Inmigración. Mecanismo de ajuste: La escasez de mano de obra como consecuencia del envejecimiento de la población residente

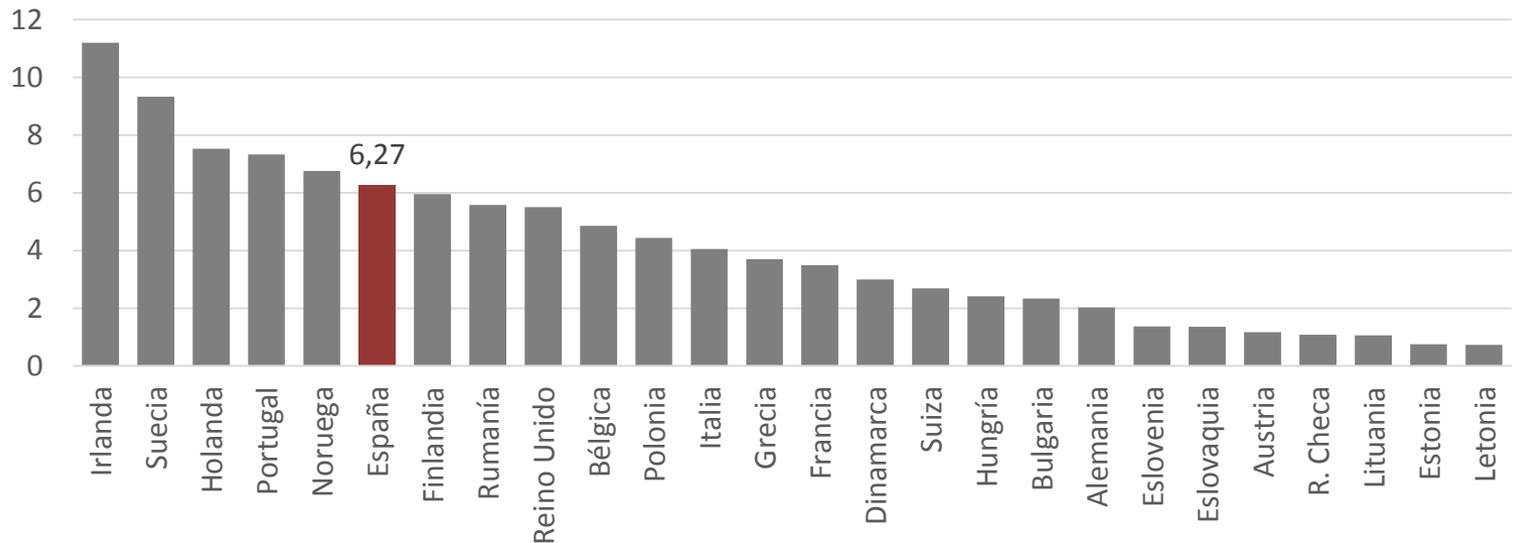
### Oferta de empleo nacional y total y demanda de empleo



- En el último ciclo han existido presiones en el mercado de trabajo por una oferta doméstica decreciente, cubierta endógenamente con inmigrantes.
- A futuro se prevé que sigan operando los mecanismos de ajuste: entrada de inmigrantes responda a exceso de demanda derivado de oferta doméstica decreciente.

## A. Inmigración. Impacto de las políticas: España es uno de los países que tiene políticas migratorias más favorables en Europa

Naturalizaciones de residentes no comunitarios  
2013-2016 (% del total)



### Medidas necesarias para explotar al máximo los beneficios de la llegada de mano de obra extranjera

- Existen sesgos en la percepción pública del número y la naturaleza de los inmigrantes (Alesina 2018), y con ello un margen para políticas públicas que corrijan este sesgo
- Mantenimiento de un política abierta, flexible e integradora de acogida
- Medidas de adaptación a las necesidades del mercado de trabajo
- Políticas de atracción de trabajadores con alta cualificación

#### 1. Motivación

#### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

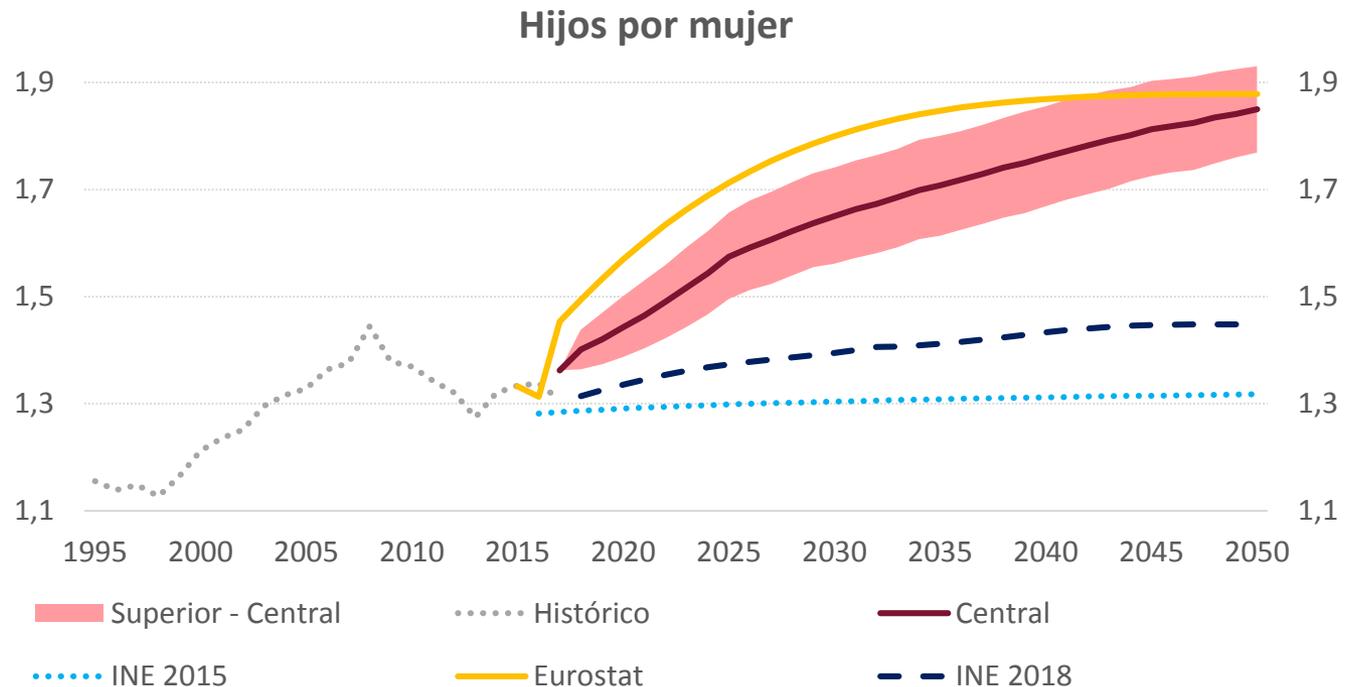
#### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

#### 4. Conclusiones

## B. Fecundidad. La AIReF prevé una convergencia a un rango entre 1,8 y 2 hijos por mujer en 2048, en línea con la tendencia existente desde los 90

- La tasa de fecundidad española está entre las más bajas de los países desarrollados.

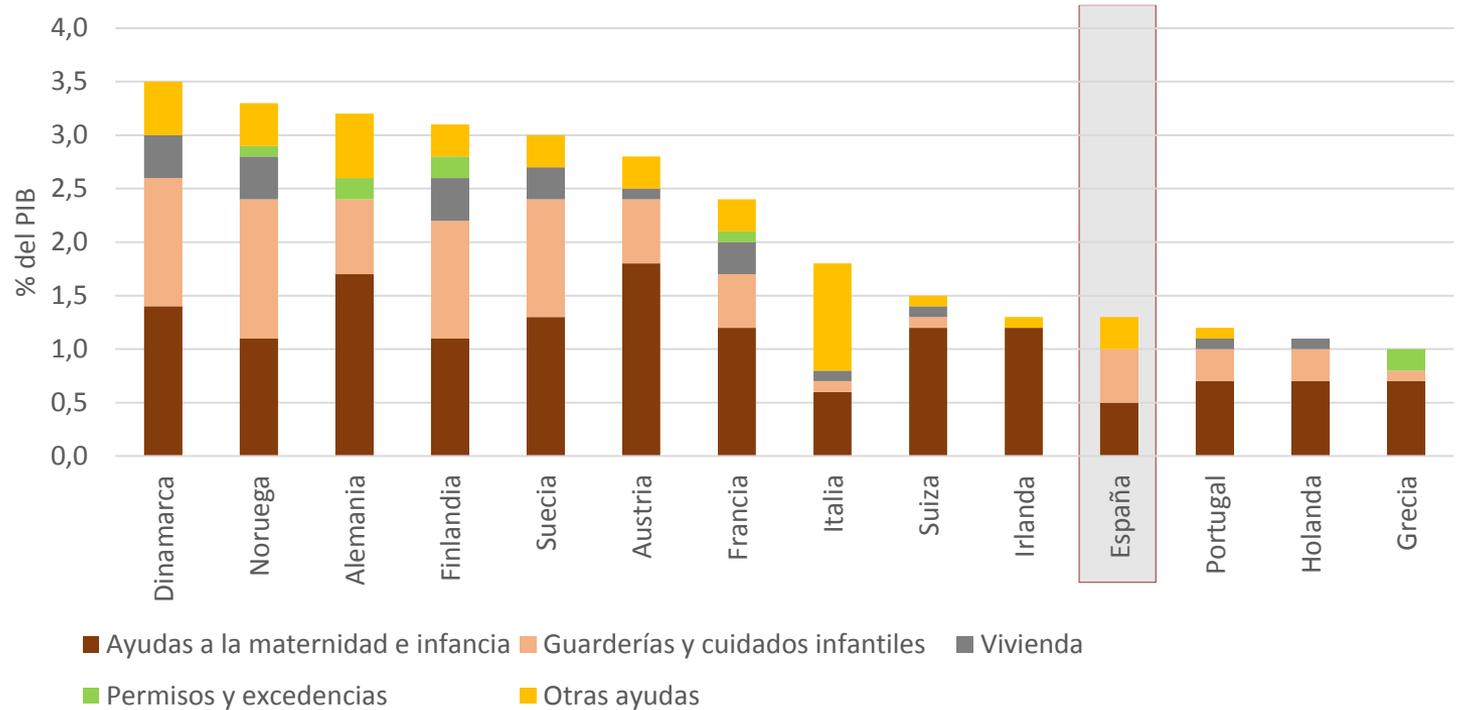


- Previsiones AIReF prevén recorrido al alza por dos factores
  - Reciente caída se debe a factores coyunturales:** precariedad laboral, dificultad de acceso a vivienda, menor creación de hogares
  - Convergencia a largo plazo a países de nuestro entorno cultural y económico que ya están en estas cifras (Suecia, Francia, Irlanda)**

## B. Fecundidad. La hipótesis de convergencia condicional supone implícitamente un acercamiento en mejores prácticas y políticas

España presenta un gasto comparativamente bajo frente a otros países UE: entre 1 y 2 puntos porcentuales del PIB por debajo de países como Francia o Alemania

**Ayudas públicas a la familia y a la infancia (2016, % PIB)**  
(no incluye beneficios fiscales)



### 1. Motivación

### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

## B. Fecundidad. Las ayudas públicas parecen tener un efecto positivo sobre la fertilidad, pero otras medidas complementarias parecen ser necesarias

### 1. Motivación

### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

## Otras medidas de fomento de la natalidad

### Medidas de empleo

- Soporte a la **participación de la mujer** en el mercado de trabajo (Esping-Andersen 1999, OCDE 2002-2007)
- **Reducción de la precariedad en el trabajo**: incide en menor tasa de fertilidad, como se evidencia, por ejemplo, en Portugal (Lopes, 2017) o Italia (Modena y Sabatini, 2010)

### Medidas para la igualdad de género

- **Igualación de la carga laboral y familiar** entre los padres (Hantrais 2007)
  - **Desincentivos a la salida del mercado de trabajo**
  - **Permisos de paternidad mejor remunerados, fraccionables y acumulables** (Moss y Coram 2008, Ray, Gornick y Schmitt 2009)
- **Diferentes tipos impositivos** para el primer y segundo contribuyentes del hogar
- **Igualdad de oportunidades de carrera** (Del Bono, Weber and Winter-Ebmer, 2013)

## B. Fecundidad. La hipótesis de convergencia condicional supone implícitamente un acercamiento en mejores prácticas y políticas

### 1. Motivación

### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

### 3. Retos a largo plazo

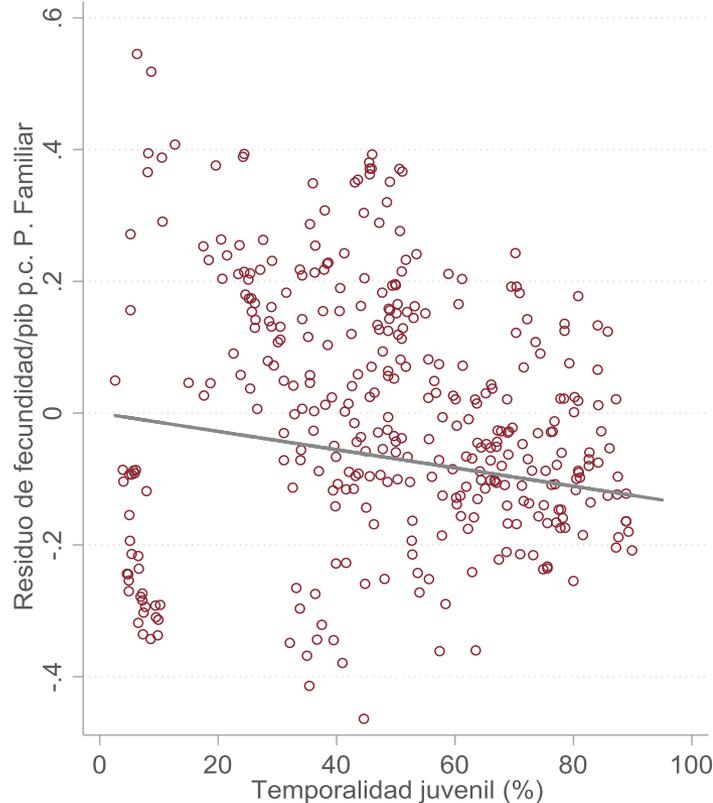
- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

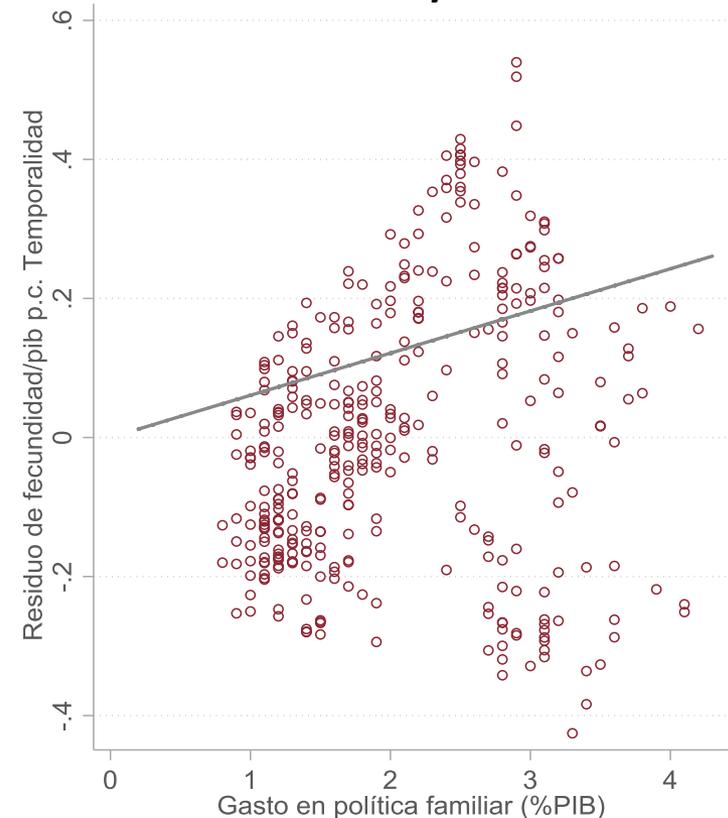
Existe evidencia sobre el impacto positivo de los incentivos económicos sobre la tasa fecundidad

- **Gasto en política social y calidad del mercado laboral** son factores determinantes de la tasa de fecundidad
- Controlando por el PIB per cápita y el porcentaje de temporalidad juvenil, la **correlación entre el gasto en políticas familiares y la fecundidad es claramente positiva** y relativamente estable en el tiempo

### Fecundidad en relación con los incentivos económicos y laborales



Fuente: Eurostat



Fuente: Eurostat

**Nota:** el gráfico muestra la correlación entre el gasto en política familiar y la tasa de fecundidad una vez descontado el efecto del PIB p.c. y la temporalidad juvenil Y entre la temporalidad juvenil y fecundidad controlando por gasto en política familiar y PIB p.c. Línea de regresión robusta

## B. Fecundidad. Francia puede considerarse como una experiencia de éxito en el fomento de la natalidad a través de políticas de apoyo a la familia

Más allá de un mayor gasto, la composición del mismo también importante

### FRANCIA

#### Principales medidas de apoyo a la familia

##### Beneficios fiscales

El sistema de *quotient* reduce el impuesto sobre la renta a medida que aumenta el número de hijos

##### Ayudas por permisos, excedencias y cuidado de hijos

Amplio abanico de apoyos para el cuidado de hijos en el hogar de hasta 36 meses de duración

##### Servicios de guarderías y cuidado infantil

Ayudas para el acceso a guarderías entre 0-3 años y escolarización en 4-5 años

**Combinar ayudas directas y en especie**

**Abarcar un amplio espectro de familias**

**Apoyo continuo desde el nacimiento**

Estas medidas tienen un coste del 2,5% del PIB (sin contar beneficios fiscales) y genera algunos efectos distorsionantes

1. Motivación

2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

4. Conclusiones

## C. Esperanza de vida. La AIReF prevé una convergencia a un rango entre 1,8 y 2 hijos por mujer en 2050 y un incremento de la esperanza de vida

### 1. Motivación

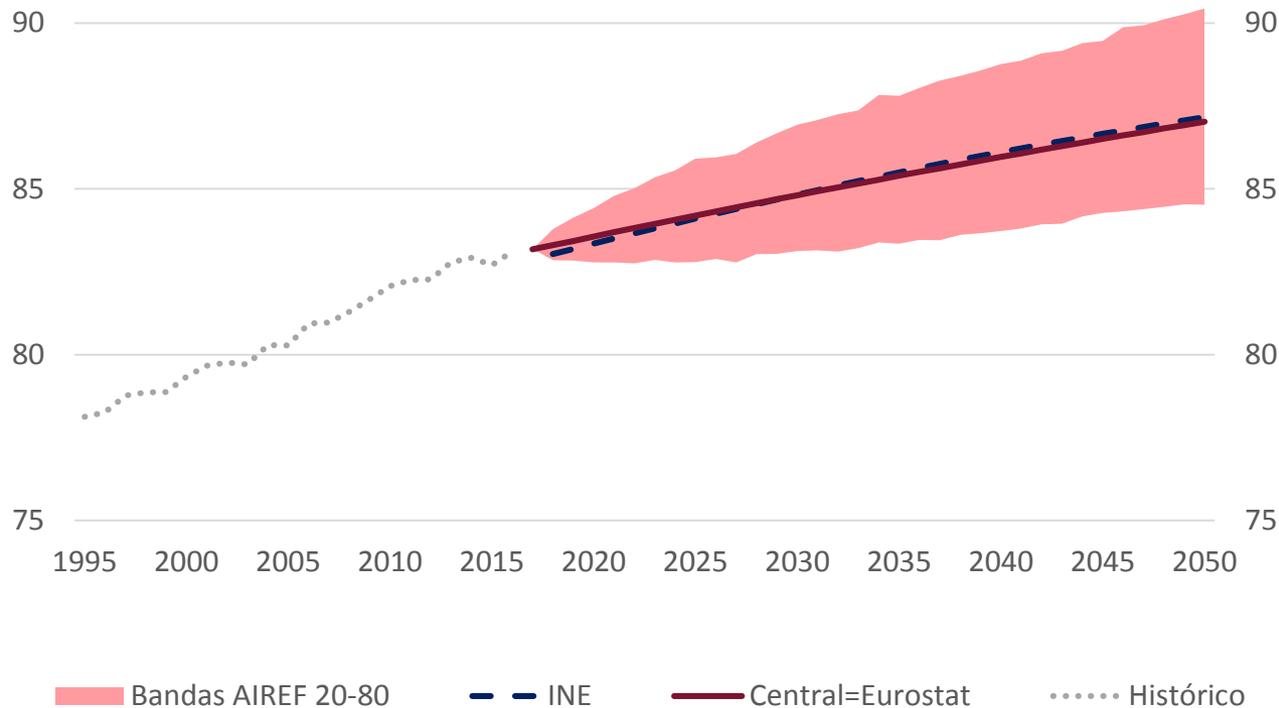
### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

### Esperanza de vida al nacer



- La dinámica de mejora de la esperanza de vida presenta factores comunes con los países de nuestro entorno
- Se prevén mejoras continuadas en la esperanza de vida, aunque a menor ritmo que en décadas pasadas

# Resumen escenario demográfico. Distanciamiento de proyecciones oficiales actuales

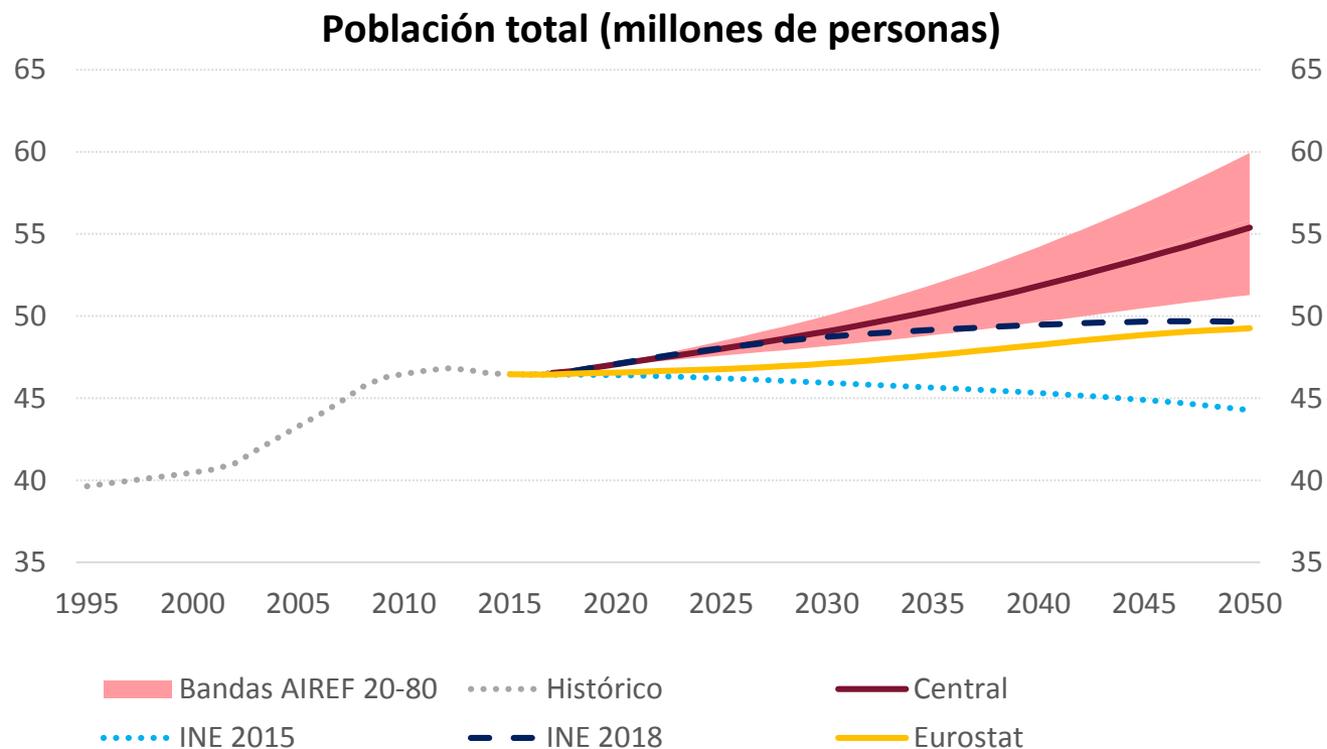
## 1. Motivación

## 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

## 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

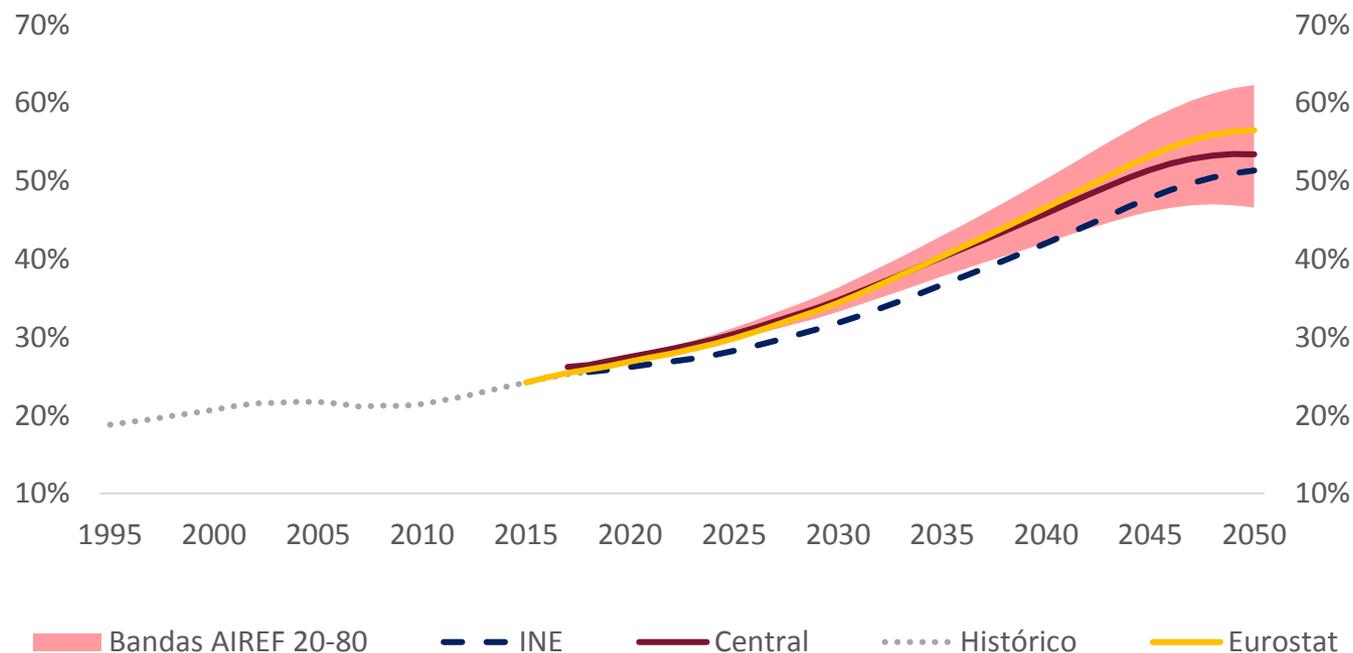
## 4. Conclusiones



- La población total aumenta hasta situarse entre 50 y 60 millones de personas en 2050
- El INE y Eurostat prevén una senda creciente de población menos acusada

# Resumen escenario demográfico. Distanciamiento de proyecciones oficiales actuales

## Tasa de dependencia

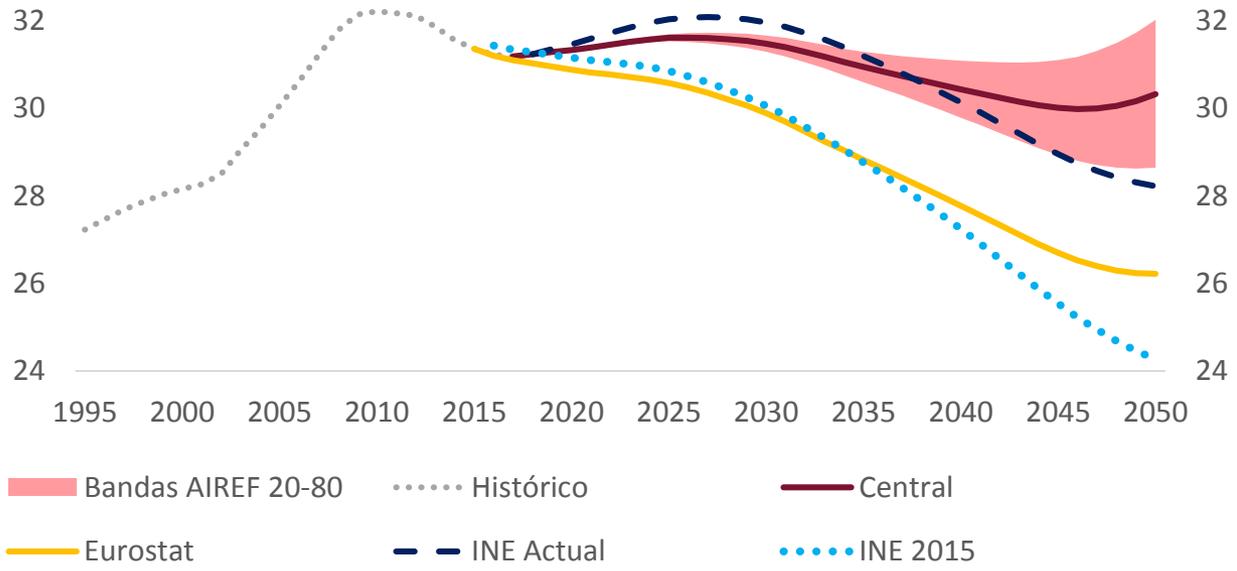


- El aumento de la población viene acompañado de un envejecimiento de la misma.
- La tasa de dependencia se duplica en los próximos 30 años, situándose entre el 45% y el 60%.
- El INE y Eurostat se sitúan dentro de bandas.

# Resumen escenario demográfico. Distanciamiento de proyecciones oficiales actuales

- 1. Motivación
- 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo
- 3. Retos a largo plazo
  - Demografía
  - Mercado de trabajo
  - Reformas
- 4. Conclusiones

**Población en edad de trabajar**  
(millones de personas)

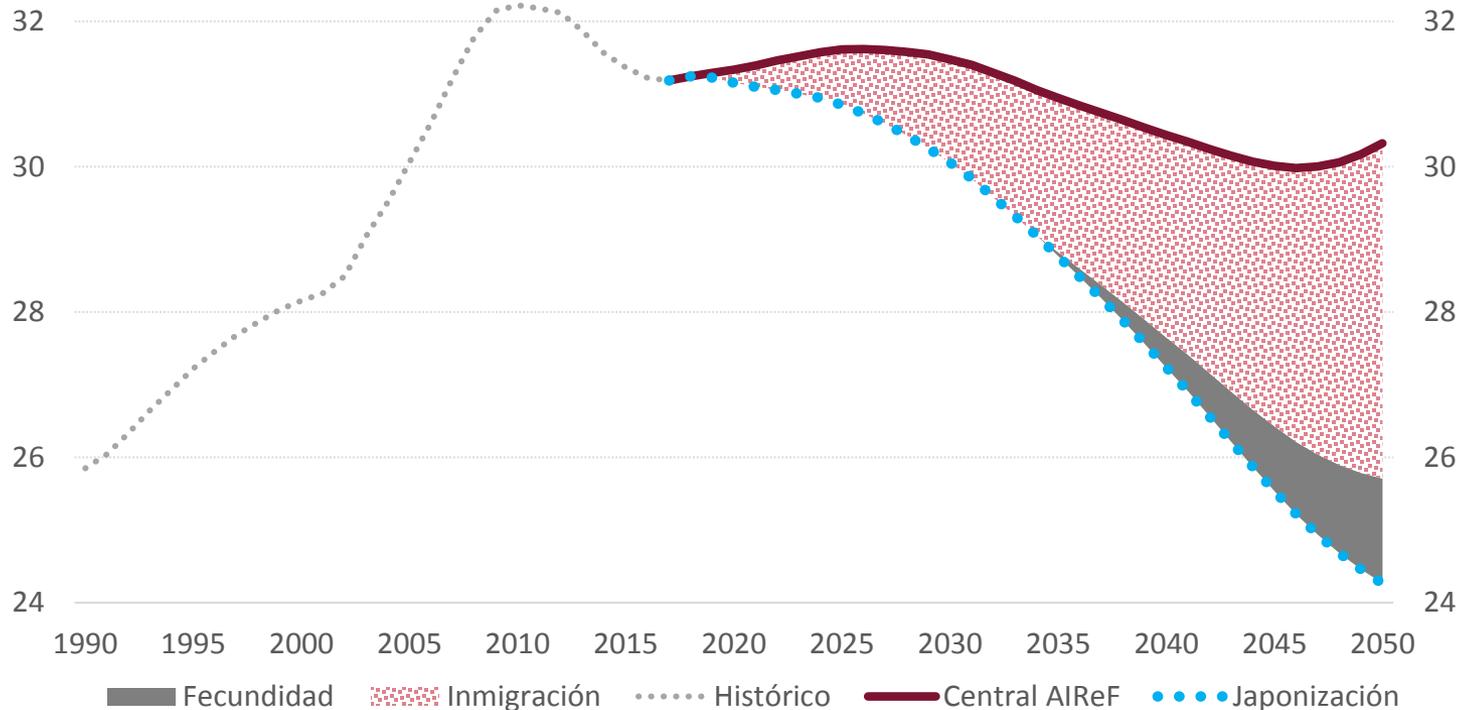


- La población en edad de trabajar se mantiene estable entre los 28 y los 30 millones de personas.
- Las previsiones de la AIREF se sitúan por encima de las de otros organismos, aunque ha habido un acercamiento en la última actualización del INE.

## Evitar un escenario de japorización requiere un aumento de la inmigración

- La población en edad de trabajar se mantiene estable entre 28 y 30 millones de personas en 2050, frente a los 31 millones de 2017.

Población en edad de trabajar (millones de personas)



**Fuente:** Estimaciones AIReF, INE

**Nota:** El escenario de japorización se define mediante una simple prolongación de las últimas observaciones: flujos migratorios netos (50 mil al año) y fecundidad (1,3 hijos por mujer)

La diferencia entre las previsiones de la AIReF y el escenario de japorización se explican en un 80% por la inmigración y el 20% restante en natalidad

### 1. Motivación

### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

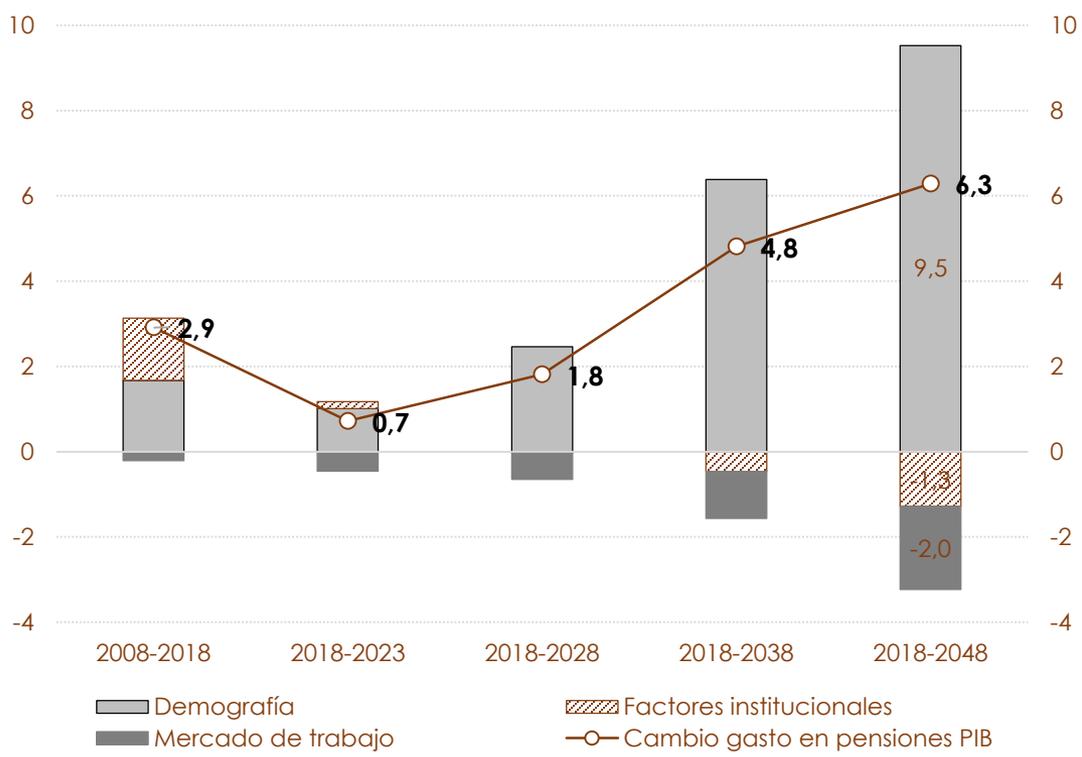
### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

# El escenario de japorización se completa con la evolución de mercado de trabajo y componentes institucionales, limitando el impacto en 3pp

## Explicación del cambio del gasto en pensiones sobre PIB (pp.)



- ### 1. Escenario base
- **Demografía:** impacta decisivamente desde 2030
  - **Mercado de trabajo:** se mantiene como un factor compensador del gasto
  - **Factores institucionales:** efecto neutro en el escenario japorización

- Motivación
- Déficit estructural y propuestas de corto plazo
- Retos a largo plazo
  - Demografía
  - Mercado de trabajo
  - Reformas
- Conclusiones

Principales determinantes	<b>A.</b> Aumento en la tasa de participación en 2,7 pp.
	<b>B.</b> Convergencia de la tasa de desempleo a largo plazo al 9%
	<b>C.</b> Evolución de la productividad en línea con el patrón histórico, 1%

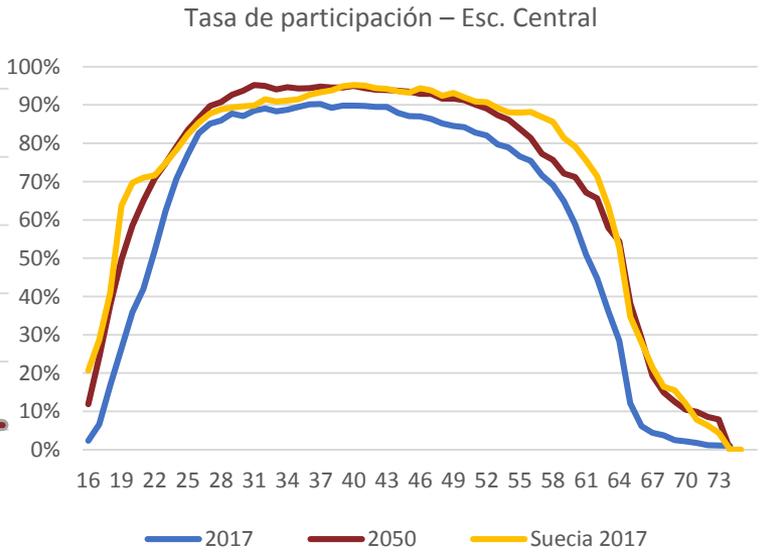
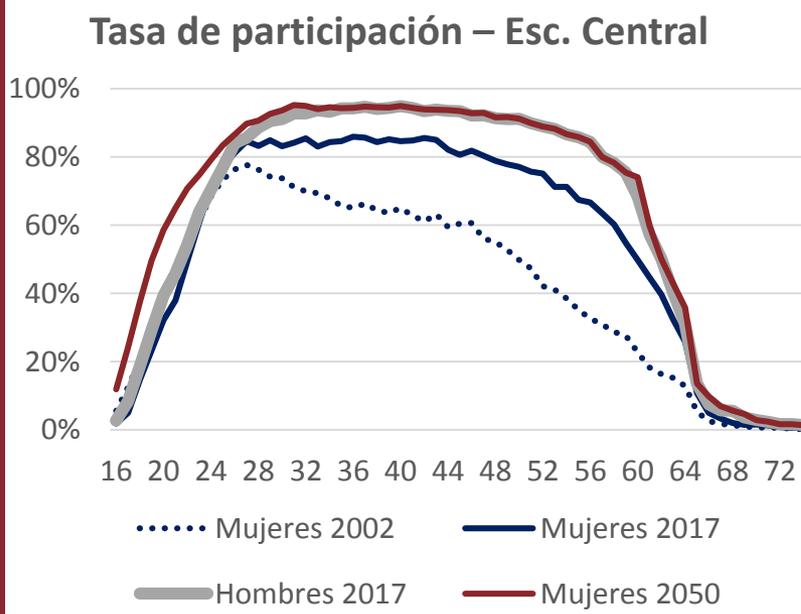
# Mercado de trabajo. Las previsiones de la AIReF conducen a un aumento de 2,7p.p. de la participación del 64,6% en 2018 al 67,3% en 2048

- 1. Motivación
- 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo
- 3. Retos a largo plazo
  - Demografía
  - Mercado de trabajo
  - Reformas
- 4. Conclusiones

La tasa de participación depende en gran medida de la demografía y del propio sistema de pensiones.

**La AIReF elabora sus proyecciones en 2 etapas**

1. Asume la continuación de la convergencia de la tasa de participación de las mujeres a la de los hombres y de los jóvenes a los niveles pre-crisis.
2. Impacto de la reforma de pensiones de 2011=> aumenta participación de mayores de 60 años.



## Mercado de trabajo. Se espera una disminución del paro estructural, convergiendo a una tasa debajo del 10%

### 1. Motivación

### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

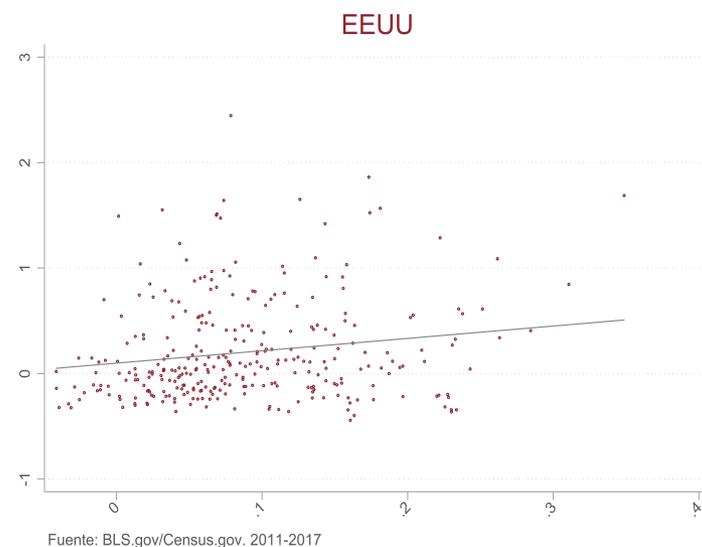
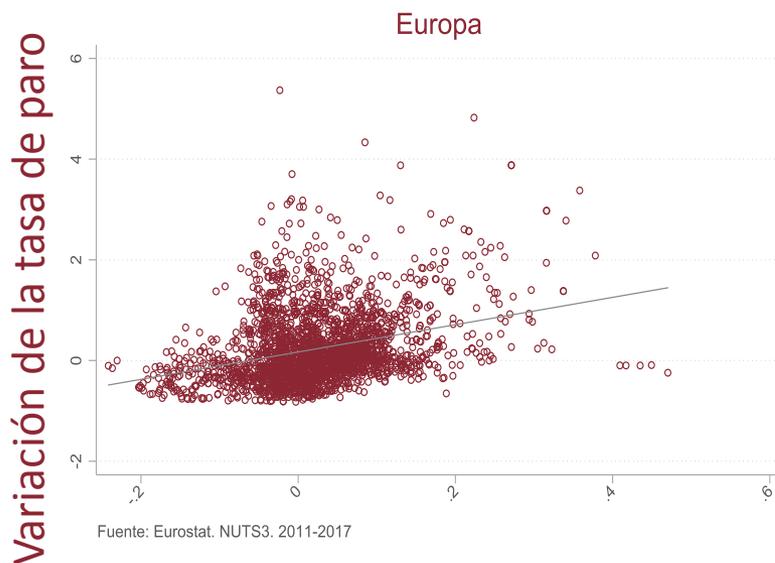
### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

- Un escenario de decrecimiento de la población en edad de trabajar lleva a procesos de escasez de mano de obra y a **descensos de la tasa de paro estructural**.
- La literatura económica y experiencias de otros países apoyan esta hipótesis.
- El mismatch entre oferta y demanda presionará a la baja la tasa de paro.
- La evidencia de regiones más afectadas por la despoblación es de disminución de la tasa de paro a largo plazo.

### Tasa de desempleo y población en edad de trabajar



### Variación de la población en edad de trabajar

## Mercado de trabajo. La evolución de la productividad sigue siendo la gran incógnita a futuro, con factores que afectan en ambos sentidos

### 1. Motivación

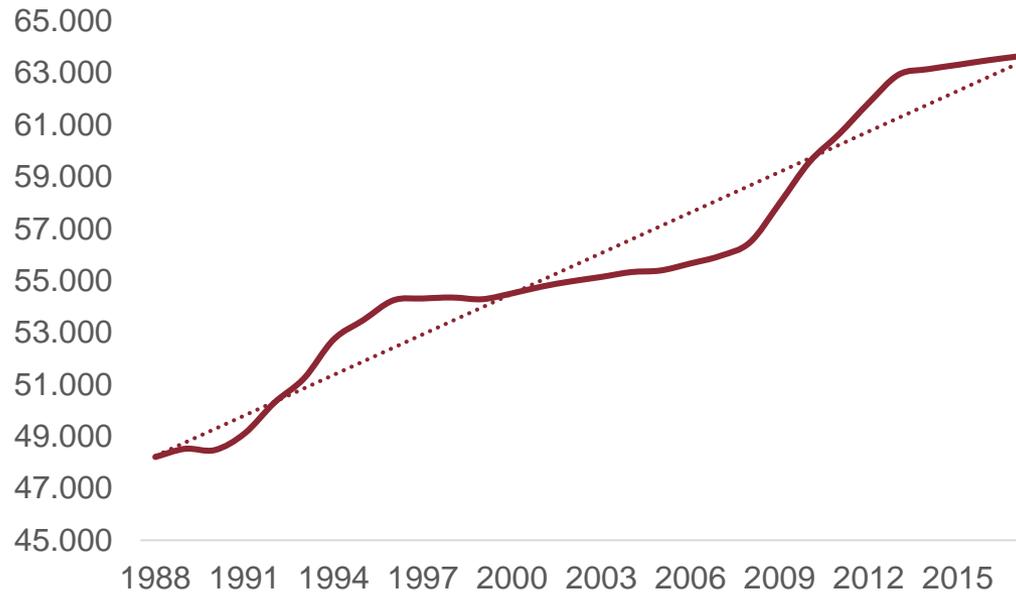
### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

Productividad por ocupado euros constantes



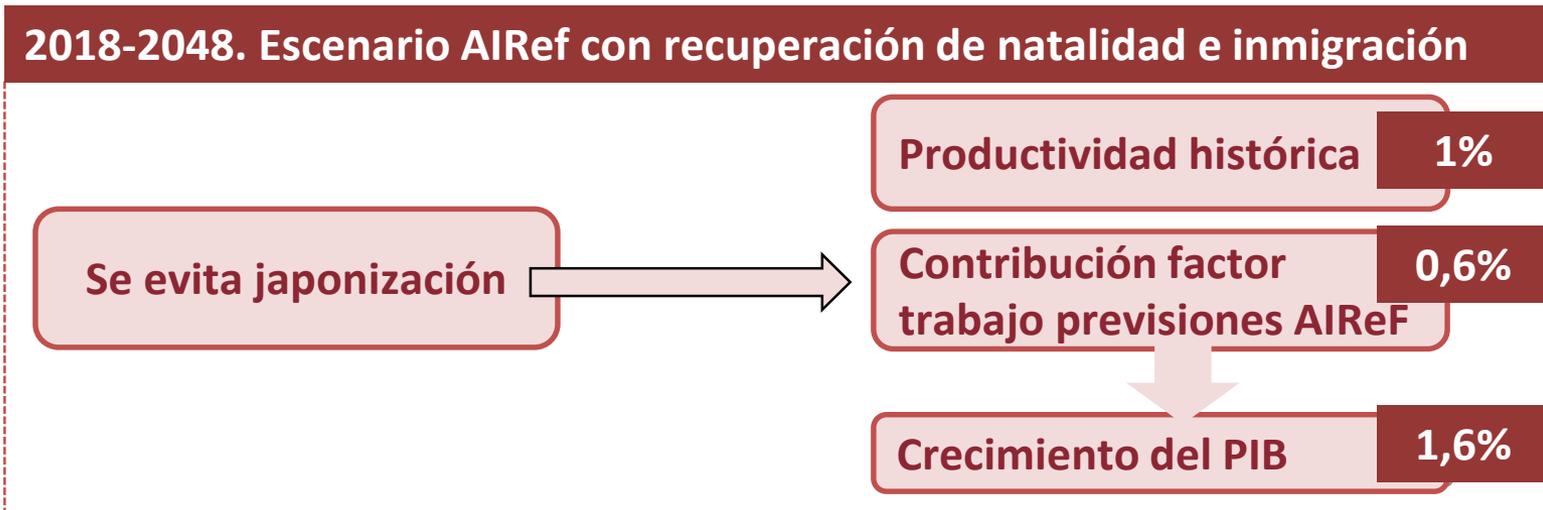
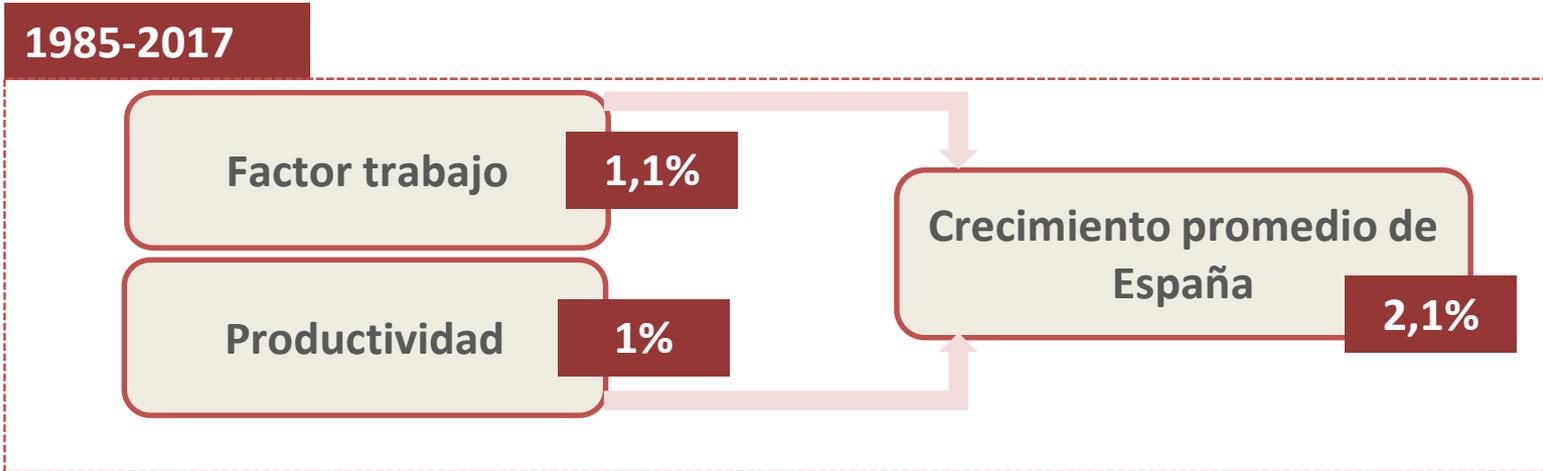
- Su aportación histórica al crecimiento se ha movido en el entorno de 1 pp.
- Se mantiene el comportamiento histórico como supuesto de proyección promedio.

### Evidencia y teorías contradictorias respecto a principales factores

- ¿Cuál es el impacto de la **inmigración**?
- ¿Cuál es el impacto del **envejecimiento**?
- ¿Cuál es el impacto de los **cambios tecnológicos**?

**Mercado de trabajo. La visión integrada de los distintos componentes supone una previsión alejada del escenario de “japonización”**

- 1. Motivación
- 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo
- 3. Retos a largo plazo
  - Demografía
  - Mercado de trabajo
  - Reformas
- 4. Conclusiones



## Mercado de trabajo. Principales supuestos y resultados macroeconómicos

### 1. Motivación

### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

		1981-2017	AIReF 2018-2048		AWG 2018-2050
			<i>Central</i>	<i>Rango</i>	
	<i>Participación</i>	57,9	65,3	+/- 1,1	66,3
	<i>Desempleo</i>	16,7	10,1	+/- 2	12,6
<b>A</b>	<b>Contribución factor trabajo</b>	1,1	0,6	+/- 0,2	-0,1
<b>B</b>	<b>Productividad</b>	1,1	1,0	+/- 0,2	1,2
<b>A+B</b>	<b>PIB real</b>	<b>2,2</b>	<b>1,6</b>	+/- 0,3	1,1
	<i>PIB per cápita</i>	1,4	1,0	+/- 0,4	1,0

### Se utilizan regularidades históricas como controles de cierre

- El escenario central de AIReF implica un crecimiento del PIB en volumen y per cápita por debajo del histórico, con una menor contribución del factor trabajo
- El escenario central del Ageing Working Group de la Comisión Europea (AWG) implica un crecimiento del PIB inferior al de AIReF, fundamentado exclusivamente en un crecimiento de la productividad por encima de la experiencia histórica

# Reformas. Las reformas paramétricas 2011 y factor de sostenibilidad suponen corrección acumulada sobre el escenario japonización de 3,5pp.

- 1. Motivación
- 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo
- 3. Retos a largo plazo
  - Demografía
  - Mercado de trabajo
  - Reformas
- 4. Conclusiones

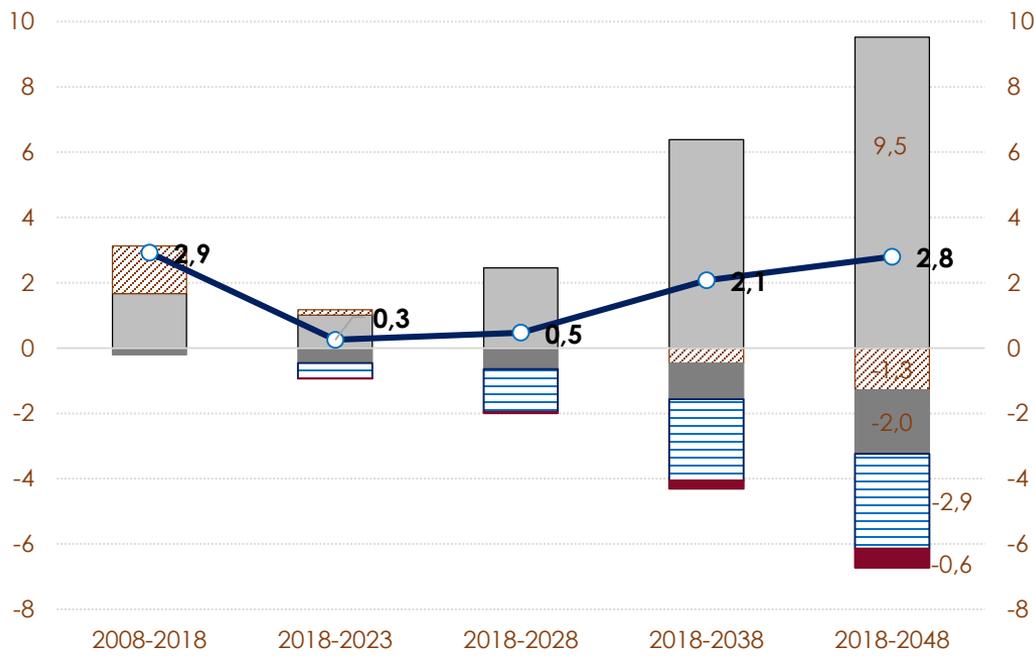
## Explicación del cambio del gasto en pensiones sobre PIB (pp.)

Gasto final del periodo (% del PIB)

10,6%	11,4%	12,4%	15,4%	16,9%
	10,9%	11,1%	12,7%	13,4%

**1. Escenario base, sin ref 2011+FS**

**2. Escenario central con ref 2011+FS**

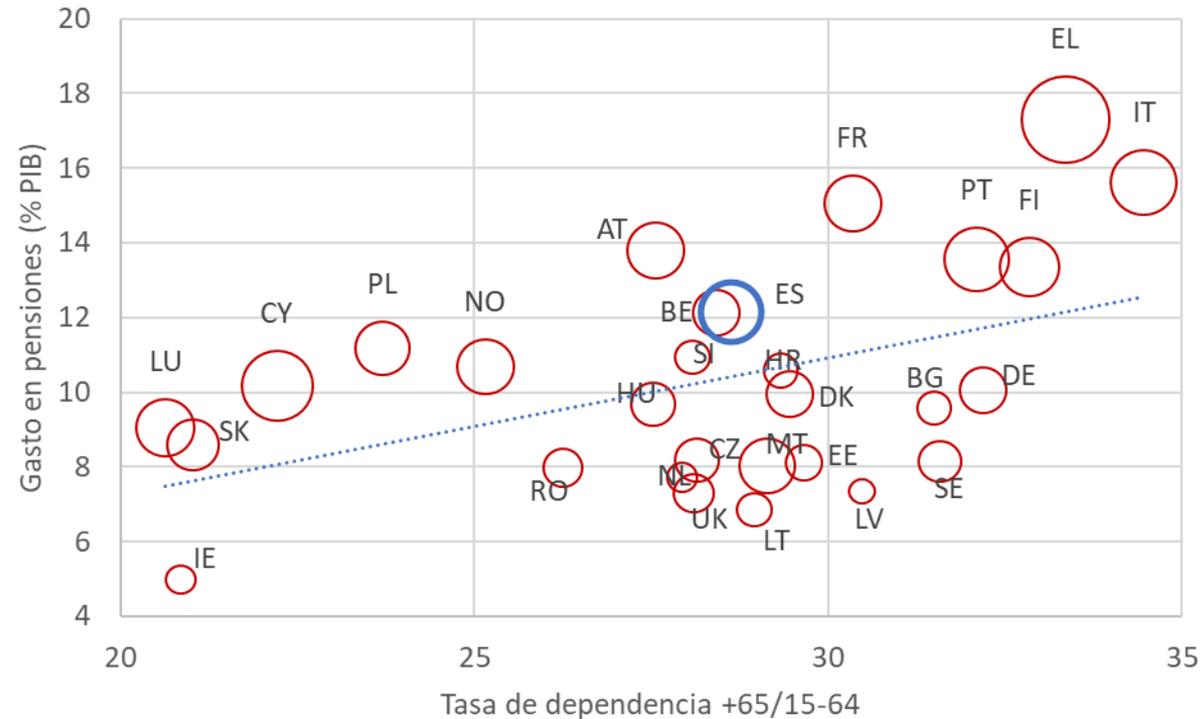


- **Demografía:** impacta decisivamente desde 2030
- **Mercado de trabajo:** se mantiene como un factor compensador del gasto
- **Factores institucionales:** efecto neutro en el escenario japonización
- **Reformas:** en escenario central se incluye reforma de 2011 y factor de sostenibilidad

Demografía  
 Mercado de trabajo  
 Factor sostenibilidad  
 Factores institucionales  
 Reforma 2011  
 Cambio gasto en pensiones PIB

## Reformas. España gasta en pensiones por encima de lo que implica su tasa de dependencia, derivado de una tasa de cobertura comparativamente alta

### Gasto en pensiones y envejecimiento, 2016



- Un ejercicio estilizado permite derivar el **gasto en pensiones** que le correspondería a un país **de acuerdo a su pirámide poblacional**.
- El escenario de japonización situaría el gasto para 2048 en línea con lo que implica la previsión de envejecimiento (por encima del 20% del PIB).
- Sin embargo, los factores institucionales y la evolución prevista del mercado de trabajo sitúan a España en 2048 muy por debajo, **en el 13,4% del PIB**, en una situación similar a la de Países Bajos o Suecia hoy en día.

#### 1. Motivación

#### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

#### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

#### 4. Conclusiones

## Reformas. El diagnóstico de los retos varía según el horizonte temporal considerado

Escenario	Año	Gasto (% del PIB)		Tasa Cobertura*	Aumento deuda (% PIB)
		Central	Rango		
Base, sin ref.	2048	16,9		61	
Central, con ref.	2018	10,6		57	
	2023	10,9	+/- 0,1	59	2,4
	2028	11,1	+/- 0,2	58	4,8
	2038	12,7	+/- 0,4	56	19
	2048	13,4	+/- 0,8	53	48,7

\*Tasa de cobertura: pensión media entre salario medio

**1** A corto plazo el gasto no aumenta significativamente pero existe un problema de déficit estructural de partida

**2** A partir de 2030 el gasto aumenta con intensidad debido al envejecimiento de la población

1. Motivación

2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

4. Conclusiones

## Ejercicio de sensibilidad respecto al escenario central. Cambios en los supuestos de base respecto al escenario central pueden tener un impacto sensible en el gasto en pensiones de llegada

### 1. Motivación

### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

				Gasto Pensiones (% del PIB)		
		Central	Shock	2017	2033	2050
	<b>Escenario central</b>			<b>10,6</b>	<b>11,8</b>	<b>13,4</b>
Demografía	Inmigración neta	270.000 anual	+50.000 anual		-	-0,4
	Fecundidad	1,9 hijos	+0,1 hijos por mujer (2050)		-	-0,1
	Esp. Vida	87 años	+3,4 años (2050)		-	0,1
Mercado laboral	Productividad	1%	+0,2 p.p. anual		-0,2	-0,4
	Participación	67,3%	+2 p.p.(2050)		-0,2	-0,4
	Paro	9%	-2,5 p.p. (2050)		-0,1	-0,3

**Propuestas.** Las reformas afectan tanto a la sostenibilidad como a la suficiencia del sistema y ambas dimensiones deben ser tenidas en cuenta

## 1. Motivación

## 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

## 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

## 4. Conclusiones

Escenario	Año	Gasto (% del PIB)		Tasa Cobertura	Aumento deuda (% PIB)
		Central	Rango		
Central	2018	10,6		57	
	2023	10,9	+/- 0,1	59	2,4
	2028	11,1	+/- 0,2	58	4,8
	2038	12,7	+/- 0,4	56	19
	2048	13,4	+/- 0,8	53	48,7
Revalorización 0,25%	2048	11,3		45	5,8

**La revalorización de las pensiones al 0,25% anual permite contener el gasto en 2,1 p.p. en 2048 a costa de reducir en 9 p.p. la tasa de cobertura**

## Propuestas. Profundización de las reformas paramétricas de 2011: es posible mejorar la sostenibilidad sin dañar la suficiencia

### 1. Motivación

### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

Escenario	Año	Gasto (% del PIB)		Tasa Cobertura	Aumento deuda (% PIB)
		Central	Rango		
Central	2018	10,6		57	
	2048	13,4	+/- 0,8	53	48,7
Revalorización 0,25%	2048	11,3		45	5,8
1. Aumento edad	2048	12,2-13		54-56	21,6-31,3

### Componente 1 de la reforma paramétrica: aumento edad salida del mercado

**Existe recorrido en el cierre de la brecha entre la edad efectiva y la edad legal de jubilación, que en 2027 se situará en 2,5 años**

**1. Edad de jubilación efectiva en 2018: 62,7 años**

**2. En 2027, se prevé que alcance 64,5 años, a la finalización del periodo transitorio incluido en la reforma de 2011**

**3. Cada año de aumento en la edad efectiva de jubilación a partir de entonces, supone un ahorro aproximado de 0,4 pp. y una ligera mejora de la tasa de cobertura**

## Propuestas. Profundización de las reformas paramétricas de 2011: es posible mejorar la sostenibilidad sin dañar la suficiencia

### 1. Motivación

### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

Escenario	Año	Gasto (% del PIB)		Tasa Cobertura	Aumento deuda (% PIB)
		Central	Rango		
Central	2018	10,6		57	
	2048	13,4	+/-0,8	53	48,7
Revalorización 0,25%	2048	11,4		45	5,8
1. Aumento edad	2048	12,2-13,0		54-56	21,6-31,3
2. Aumento carrera	2048	XX-13,0		51	41,4
Ref paramétricas (1+2)	2048	11,8-12,6		53-55	16,8-26,5

### Componente 2 de la reforma paramétrica: carrera de cotización

Existe recorrido en el aumento de la carrera de cotización, comparativamente baja a nivel internacional

**Aumentar la carrera de cotización considerada para el cómputo de la pensión desde los 25 años del escenario central hasta los 35 años en 2027 supondría un ahorro de 0,5 p.p. de PIB en 2050 sin apenas afectar a la suficiencia**

# Conclusiones

En su diagnóstico, presentado en la Opinión, la AIReF diferencia entre distintos horizontes temporales, presentando propuestas encaminadas a mejorar la sostenibilidad de la Seguridad Social

- 1. Motivación
- 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo
  - Demografía
  - Mercado de trabajo
  - Reformas
- 3. Retos a largo plazo
- 4. Conclusiones

## CORTO PLAZO

La Seguridad Social presenta un déficit estructural originado en la crisis y que se mantendrá en ausencia de nuevas medidas (1,3-1,5% PIB)

---

Cuando se analiza el origen de este déficit se concluye que debe considerarse dentro del déficit estructural conjunto de las Administraciones Públicas, de entorno al 2%

---

Es factible y deseable mediante ajustes de ingresos y gastos entre subsectores, que este déficit de la SS se cierre por completo y se visualice como un déficit de la Administración Central

---

Con ello se reduciría la incertidumbre y se permitiría una estructura de incentivos no distorsionada

---

La corrección del déficit estructural debería abordarse desde la Administración Central, con sus propias palancas

---

Esto reduciría la incertidumbre existente sobre la situación financiera de corto plazo de la Seguridad Social

---

Los esfuerzos deberían centrarse en el reto que se plantea a medio y largo plazo

---

### 1. Motivación

### 2. Déficit estructural y propuestas de corto plazo

### 3. Retos a largo plazo

- Demografía
- Mercado de trabajo
- Reformas

### 4. Conclusiones

## LARGO PLAZO

Se identifica un reto derivado del envejecimiento, con un aumento del gasto público entre 2 y 4 puntos de PIB

---

Basándonos en el contexto nacional y la experiencia internacional, la profundización en las reformas paramétricas de 2011 supondría la solución más viable al corregir el grueso del aumento del gasto, manteniéndose los niveles de suficiencia del sistema básicamente inalterados

---

Existe recorrido en la profundización de la reforma de 2011, principalmente en dos componentes: un retraso en la edad efectiva de jubilación y una ampliación del período de la carrera de cotización

---

La AIReF presenta una estimación del impacto potencial de profundizar en ambas direcciones, cuyas ganancias máximas en sostenibilidad similares a la aplicación IRP

---

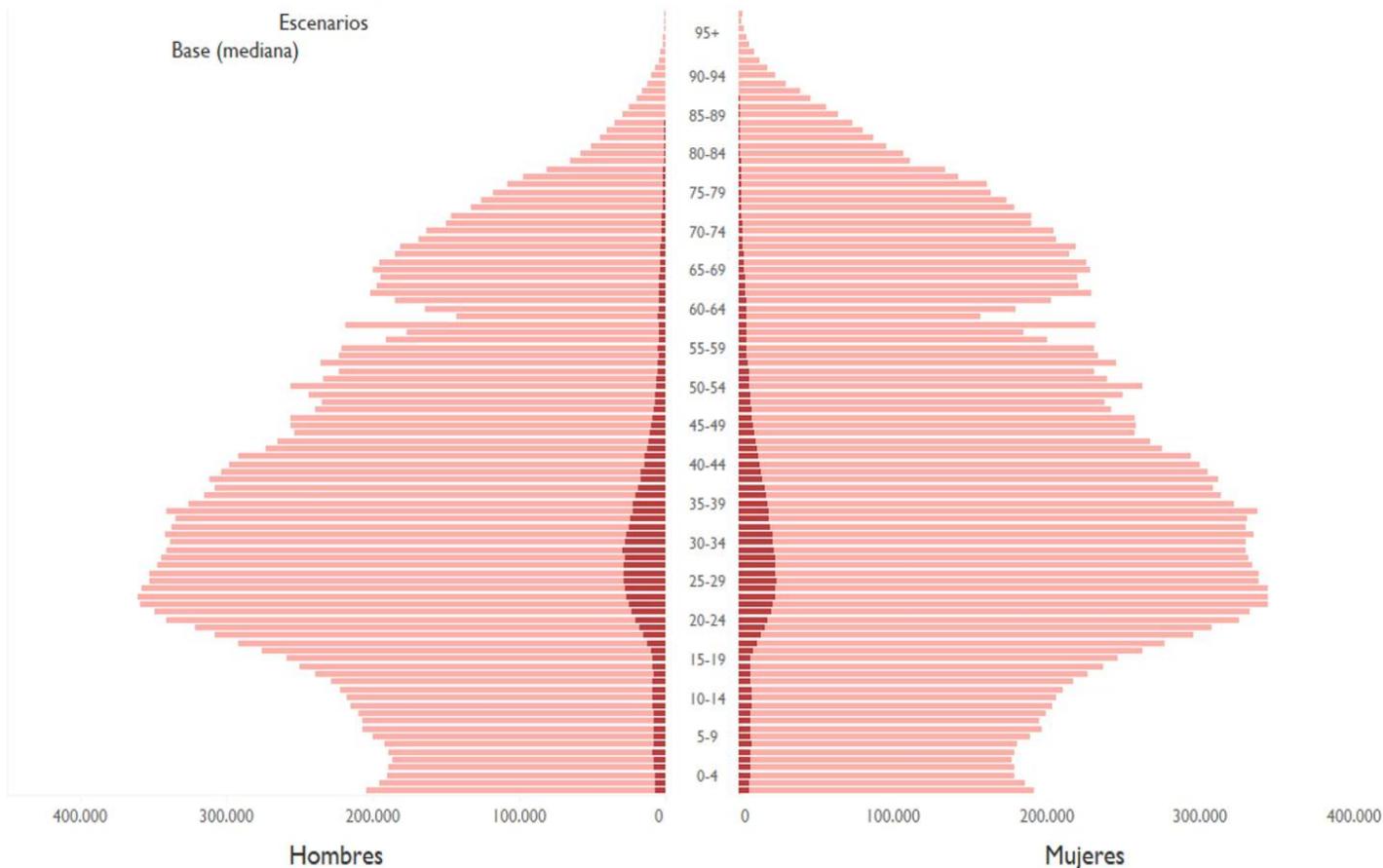
Sería deseable que la implementación de las reformas paramétricas debería se pusiera en marcha con prontitud y se instrumentara de forma gradual para aumentar su aceptación social

---

# ANEXOS

# Pirámide de población

## Año 2001



### Población total

**40.665.543**

■ Española  
■ Extranjera 2001

38.927.569 95,73%

1.737.974 4,27%

### Población de 67+

5.993.853

### Edad de trabajar (16-66)

28.260.736

### Menores (0-15)

6.410.954

### Mujeres

19.913.152

828.502

20.741.654

### Hombres

19.014.417

909.472

19.923.889

#### Escenarios:

- I. Escenario base con hipótesis establecidas en la mediana
- II. Escenario en el percentil de distribución 20 de la tasa de dependencia: hipótesis de alta fertilidad, baja esperanza de vida y alta inmigración
- III. Escenario en el percentil de distribución 80 de la tasa de dependencia: hipótesis de baja fertilidad, alta esperanza de vida y baja inmigración
- IV. Escenario en el percentil de distribución 20 de la población: hipótesis de baja fertilidad, baja esperanza de vida y baja inmigración
- V. Escenario en el percentil de distribución 80 de la población: hipótesis de alta fertilidad, alta esperanza de vida y alta inmigración

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y AIReF

## Propuesta de reforma a corto plazo (Propuesta 1)

*Que se cierre el déficit estructural existente en la Seguridad Social, a través del **traspaso de responsabilidades de gasto desde el Sistema de la Seguridad Social al Estado**, mediante:*

- a. La elevación en términos relativos de las cotizaciones destinadas a contingencias comunes (pago de pensiones) a costa de las asignadas al SEPE (pago por desempleo)*
- b. La asunción por parte del Estado de determinados gastos que ahora soportan las cotizaciones, como son los gastos de funcionamiento de la Seguridad Social, determinadas medidas de fomento del empleo y de reducción temporal de cotizaciones, las prestaciones por maternidad y paternidad y las de subvenciones implícitas a regímenes especiales*

## Propuesta de reforma a largo plazo (Propuesta 2)

***Que se adopten medidas que refuercen la sostenibilidad, equidad y suficiencia del sistema:***

- a. *Que se profundice en la reforma paramétrica del sistema de **jubilación** iniciada en 2011, mediante una combinación de medidas:*
  - *Modificar los requisitos de acceso a la pensión (anticipada y ordinaria) para fomentar el aumento de la edad efectiva de jubilación*
  - *El aumento de la carrera de cómputo de la pensión más allá de los 25 años*
- b. *Que se reorienten las prestaciones de **incapacidad** para aprovechar mejor la capacidad laboral de los individuos*
- c. *Que se evalúe como reformar las pensiones de **viudedad** para proteger a la población más vulnerable y adaptarse a las nuevas realidades familiares*

## Opciones de reforma

- Las reformas en vigor contienen significativamente el gasto en 2050:
    - La **reforma de 2011** lo contiene en **2,9 p.p. de PIB**
    - El **factor de sostenibilidad** contiene el gasto en **0,6 p.p. de PIB**
- } **3,5 p.p.**

Estimaciones de ahorro reforma 2011	% PIB
AIReF (2018)	2,9%
Banco de España (2011)	2,8%
Ministerio de Economía (2011)	2,5%
BBVA Research (2012)	3,3%
Díaz Giménez y Díaz Saavedra (2011)	2,8%
Conde y González (2012)	2,9%
Domínguez Martínez (2012)	3,5%

## Ejercicios de sensibilidad

	Gasto Pensiones		
	2017	2033	2048
<b>Gasto sobre PIB</b>	<b>10,6</b>	<b>11,8</b>	<b>13,4</b>
Suspender reforma 2011		2	2,9
Con revalorización al 0,25%		-1,4	-2,1
Sin Factor de Sostenibilidad		0,1	0,6
Δ Edad de salida laboral		-0,8	-0,6
Δ Carrera cotización		-0,3	-0,5

# Responsabilidades de la AIReF en materia de pensiones

Responsabilidades	Horizonte temporal
<b>1. Cumplimiento de los objetivos de estabilidad</b> (Art. 17 y 20 LO AIReF)	<b>A Corto Plazo:</b> Evaluación del presupuesto y seguimiento de la ejecución con modelos cuantitativos
<b>2. Índice de Revalorización de Pensiones</b> (Ley 23/2013 del FS e IRP)	<b>A Medio Plazo:</b> Evaluar las previsiones de la Seguridad Social para la revalorización de las pensiones
<b>3. Sostenibilidad deuda y déficit estructural</b> (Art.23 LO AIReF - Art. 22 Estatuto)	<b>A Largo Plazo:</b> Trabajos iniciales Desarrollo de herramientas para evaluar la situación estructural del sistema

- **La AIReF decidió emprender la tarea de desarrollar previsiones propias** a partir de una combinación de modelización interna y un desarrollo externo del elemento migratorio en el *state of the art* de la materia

## Evolución histórica de pensiones

El gasto en pensiones evoluciona de acuerdo con factores demográficos, institucionales y macroeconómicos que interactúan entre sí

$$\frac{G}{PIB} = \frac{Pm * N}{PIB} = \frac{Pop + 67}{PET} * \frac{N}{Pop + 67} * \frac{Pm}{W} * \frac{PET}{PET * PART * (1 - u)} * \frac{W * PET * PART * (1 - u)}{PIB}$$

Factores demográficos      Factores institucionales

Factores mercado de trabajo

# Cuadro resumen de la literatura

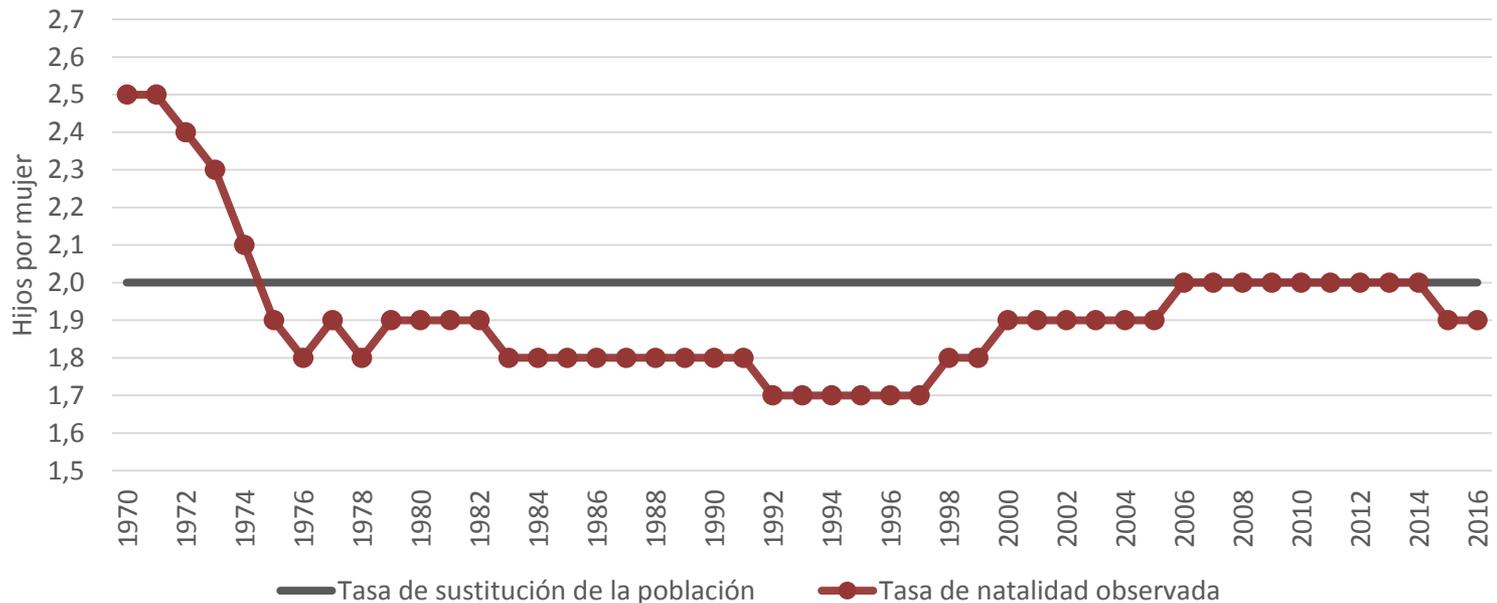
		Cuadro. Resumen comparativo de la literatura											
		AIReF		Informe Envejecim. 2018	De la FUENTE y García (FEDEA)		Banco de España		IMF			Díaz-Giménez y Díaz-Saavedra	Conde-Ruiz y Gonzalez (FEDEA)
	Fecha publicación	ene-19		oct-17	oct-18	ene-18	dic-18		ago-17			feb-16	ene-12
	Período de proyección	2018-2048		2016-2050	2017-70	2015-70	2018-2060		2015-50			2010-50	2011-51
Pensiones	Revalorización	IPC	0,25%	0,25%	IPC	0,25%	IPC	0,25%	IPC	0,25%	0,25%	0,25%	IPC
	Factor Sostenibilidad	Sí		Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí			Sí	No
	Gasto base	10,6% PIB		11,3% PIB	10,6% PIB	11,6% PIB	10,8% PIB		10,6% PIB			10,2% PIB	7,8% PIB
	Gasto 2030	11,3% PIB	10,2% PIB	11,7% PIB	12% PIB	11,6% PIB	12,8% PIB	11% PIB	-			-	11,6% PIB
	Gasto 2048	13,4% PIB	11,4% PIB	12,9% PIB	13,5% PIB	12,7% PIB	15,8% PIB	12,5% PIB	22,6% PIB	12,9% PIB	10,6% PIB	9,8% PIB	18,9% PIB
	Tasa de generosidad base=>2050	57% => 53%	57% => 45%	58% => 37%	42%	-	44% => 44%	44% => 25%	48% => 48%	48% => 35%	48% => 23%	51% => 28%	23,6%
	Referente escenario base	AIReF		Eurostat 2015	Eurostat 2012		Eurostat 2015		INE 2015			INE 2015	INE 2010
Fecundidad 2048	1,9		1,9	1,6		1,9		-			-	1,5	
Esperanza de Vida 2050	86,8		85,9 (H) y 90,3 (M) en 2060	85,9 (H) y 90,3 (M)		87		88,2			-	81(H) y 87 (M)	
Flujo neto medio de migración	270 mil		125 mil	300 mil	167 mil	125 mil		56 mil	112 mil	56 mil	66 mil	270 mil (INE 2005)	
Tasa de dependencia 2048	58%		62%	55,4%	-	62%		69,5%	63,4%	69,5%	65%	49%	
Macro	Tasa de Desempleo 2048	7,8%		7,5	7%	7%	7,5		-			-	-
	Productividad media	1,1%		1,2%	1,5%	1,5%	1,2%		-			1,9%	1,7%
	Inflación	1,8%		2%	2%	2%	2%		-			2%	-

Para los estudios distintos de AIReF los valores son aproximados. Se presenta la tasa de sustitución (pensión en alta sobre salario) cuando la tasa de generosidad no está disponible

**B. Fecundidad.** Francia puede considerarse como una experiencia de éxito en el fomento de la natalidad a través de políticas de apoyo a la familia

En Francia las medidas de apoyo a la familia han permitido que la tasa de fecundidad remonte a niveles de entre 1,9 y 2 hijos por mujer.

FRANCIA, tasa de fecundidad 1970-2016

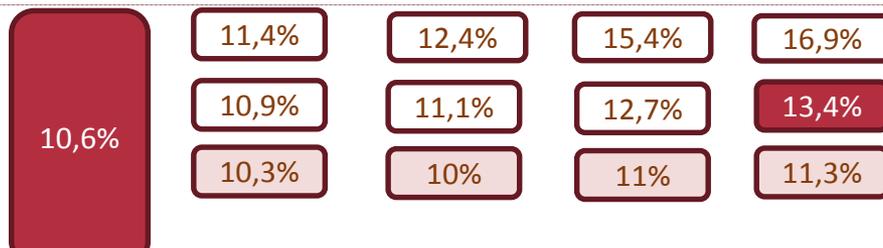


Fuente: OCDE

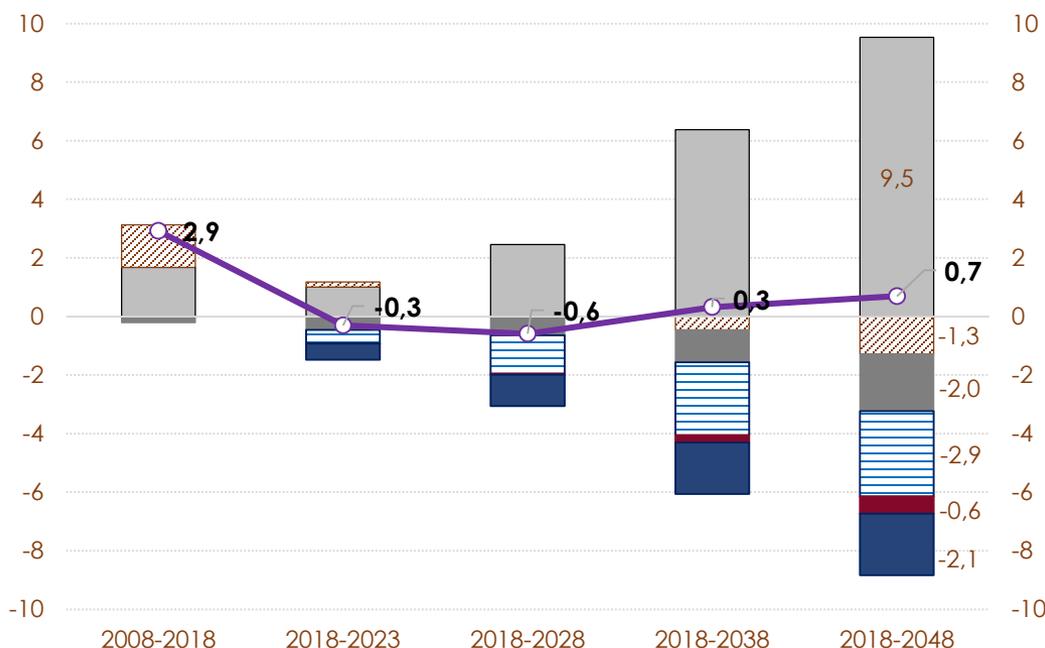
## Explicación del cambio del gasto en pensiones sobre PIB (pp.)

Gasto final del período

Gasto final del período (% del PIB)



1. Escenario japonización
2. Escenario central: ref 2011+FS
3. Escenario IRP: + reval. 0,25%



Brecha a cerrar: 2,8pp.

Estrategias para contribuir a su cierre

### Estrategia 1

Ley 23/2013 del Índice de revalorización de las pensiones

