

Los efectos de la reforma de pensiones 2021-23: Un análisis con el modelo MSSP-OLG

Alfonso R. Sánchez[†], Ángel de la Fuente*, Miguel Ángel
García**

FEDEA, UFV[†], IAE-CSIC*, URJC**

25 Septiembre 2025.
Jornada 40^a Aniversario de FEDEA

La reformas 2021-2023: último eslabón en la secuencia

Los años 2021/2023 han visto la última de una serie de sucesivas reformas, aplicadas a un sistema de pensiones diseñado durante una fase de crecimiento demográfico.



Hablar de Fedea es hablar de pensiones



JORGE JUAN, 46
28001 MADRID
ADMINISTRACION
Y DOCUMENTACION
TEL.: 435 90 20
INVESTIGACION
TEL.: 435 04 01
TELS.: 435 04 01/91
FAX: 577 95 75

- Herce, José A. (1995), *Las pensiones públicas en España: perspectivas y posibilidades de reforma. Documento de Trabajo 95-03*, FEDEA.
- J.A. Herce y Víctor Pérez-Díaz (1995), *La reforma del sistema público de pensiones en España* (1995) (La Caixa)

FEDEA participó en el análisis de las reformas desde su origen.

En FEDEA se ha hablado de pensiones “en muchas lenguas”

- Desde FEDEA se han estudiado las pensiones con todo tipo de metodologías.

Las últimas reformas son un ejemplo (artículos “a vuelapluma” de A. de la Fuente).

- Incluyendo la metodología del presente trabajo: Equilibrio General
Puntos a favor y en contra:

- ① PRO: coherencia macro, reflejo de respuestas de comportamiento, análisis de bienestar
- ② CON: Simplificación en las instituciones (RGSS, RETA, RCP), en el comportamiento (racionalidad), en la heterogeneidad de los agentes (muchos agentes, pero nunca tantos como los reales).

Mapa útil, pero siempre recordar “don’t confuse the map with reality”

- El modelo actual: 2002, DT 2008, análisis de la reforma 2014 (informe 2017-2018) y última reforma (que supone retos importantes)
- FEDEA seguirá hablando de pensiones en el futuro, porque la reforma 2021/2023 no va a cerrar el debate...

El MSGP-OLG v3.1 se alinea con la realidad

- Dos fases (V3.0 vs 3.1) asociadas a la publicación del Informe del Grupo de Envejecimiento de la EC de 2024 (AR24).
- Los supuestos demográficos, de empleo y la mayoría de la macro se toman del escenario central del AR24
 - La tasa de crecimiento de la PTF se ajusta para reproducir la senda del PIB en AR24.
 - Trayectoria de la deuda pública en % del PIB ...
- Los datos de variables exógenas (eg valores de los complementos de mínimos) se actualizaron hasta 2022.
- Se usan microdatos para la caracterización de los agentes micro del modelo:

Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), Encuesta de Población Activa (EPA), Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), Encuesta Financiera de las Familias (EFF)
- Numerosas mejoras respecto de versiones previas → reproducción de la heterogeneidad en la distribución de las variables.

La reforma 2021-2023

① FASE 1: Eliminación de IRP y FS + indexación a inflación (*base 2*)

② FASE 2:

Reformas orientadas al gasto

- Cambios en las penalizaciones de edad en la fórmula de pensiones:
- Extensión del número de años en la BR
- Cambio en nivel y regla de evolución de los topes de pensiones

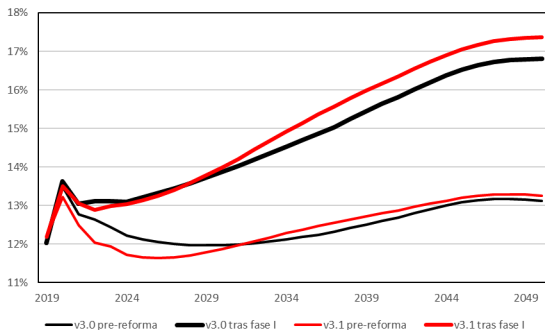
Reformas orientadas a generar ingresos adicionales:

- MEI
- Cuota de Solidaridad
- Regimen de cotizaciones del RETA.
- Destope de cotización máxima.

Cada reforma se estudia individualmente frente a *base 2*.

La simulación *conjunta* explora todas ellas simultáneamente.

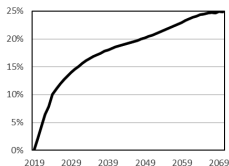
Eliminación IRP/FS



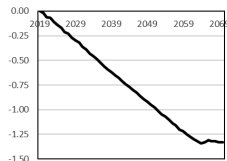
ratio sobre PIB	En 2050			Promedio 2022/2050		
	gasto	ingreso	déficit	gasto	ingreso	déficit
Sin reformas	13.25	8.72	4.53	12.47	8.91	3.56
Δ cancel. IRP/FS	4.11	0.35	3.77	2.78	0.16	2.63
Base 2	17.36	9.07	8.29	15.26	9.07	6.18

Eliminación IRP/FS: Δ variables post/pre reforma

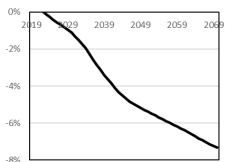
Pensión media



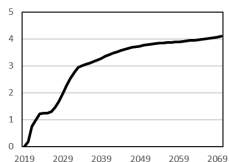
Edad media de jubilación



Δ PIB en %



Presión Fiscal % PIB



Incentivos a la jubilación anticipada/demorada (Ley 21/2021)

- Jubilación Anticipada:

- Voluntaria: la penalización se incrementa en los extremos del periodo de dos años (al inicio y al final) pero se reduce en la parte intermedia
- Involuntaria: los coeficientes son iguales o menores en todos los casos, aunque la reducción es marginal excepto entre los 21 y los 6 meses de adelanto

- Jubilación Demorada. Elegir entre:

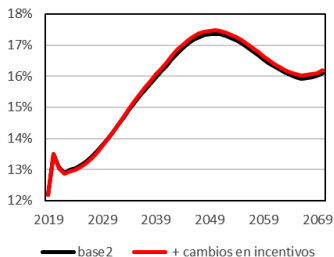
- Un incremento del 4% de la base reguladora de su pensión por año de demora. Esta prima se cobra incluso si excede la pensión máxima, con el límite de la base máxima de cotización.
- Un pago único a tanto alzado (oscila aprox. 6.000/12.000 euros por año de demora, incrementándose en un 10% para quienes hayan cotizado más de 44,5 años)

- Se amplía la exención de cotización (empresas y trabajadores) por prolongación de la vida laboral más allá de la edad legal

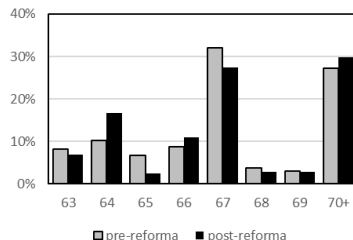
Se elimina el requisito de años mínimos de cotización que se exigía previamente para esta exención (38,5 para jubilación a 65 o 37 para jubilación a 67).

Δ ratio sobre PIB	En 2050			Promedio 2022/2050		
	gasto	ingreso	déficit	gasto	ingreso	déficit
Demorada	0.03	0.00	0.03	-0.01	0.00	-0.01
Anticipada	0.08	0.02	0.06	0.12	0.02	0.10
Incentivos Jub	0.11	0.01	0.10	0.04	0.00	0.04

Ratio Gasto a PIB



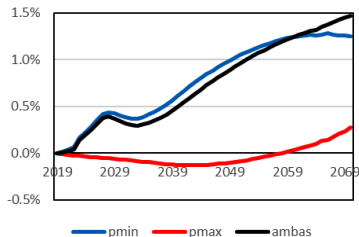
Distribución edad jubilación en 2050



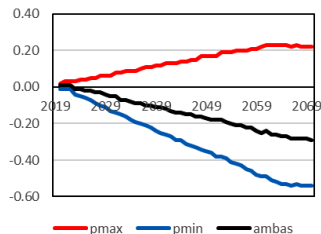
Reglas de actualización de topes de pensiones (RDL 2/2023)

Pen min	<i>A partir 2027, B +65 con cónyuge > 1.5 umbral riesgo pob (ECV) [2024:2027] reducción progresiva de la brecha</i>
Pen max	<i>[2025:2050] crece con inflación + 0,115% [2051:2065] incremento gradual hasta Δ acum. del 20% real</i>

Δ % ratio gasto a PIB



Δ Edad media de jubilación



Reglas de actualización topes de pensiones (RDL 2/2023)

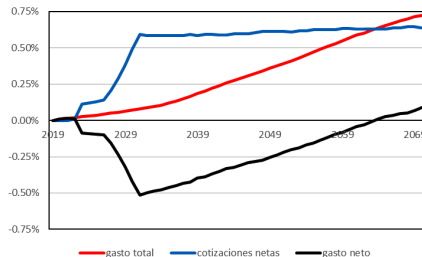
Δ ratio sobre PIB	En 2050			Promedio 2022/2050		
	gasto	ingreso	déficit	gasto	ingreso	déficit
Pen min	1.02	0.09	0.94	0.55	0.04	0.50
Pen max	-0.1	0.0	-0.1	-0.09	0.0	-0.09
Ambos topes	0.93	0.09	0.84	0.46	0.04	0.42

90 % del efecto en gasto es debido al cambio de comportamiento

Reforma cotizaciones RETA (RDL 13/2022)

Transición gradual entre 2023 y 2030 a un sistema con bases de cotización ligadas a ingresos reales (rendimientos netos declarados en el IRPF)

Δ % en ratio sobre PIB respecto a base 2



Δ ratio sobre PIB	En 2050			Promedio 2022/2050		
	gasto	ingreso	déficit	gasto	ingreso	déficit
Reforma RETA	0.38	0.61	-0.24	0.16	0.47	-0.31

Resto de reformas

Δ ratio sobre PIB	En 2050			Promedio 2022/2050		
	gasto	ingreso	déficit	gasto	ingreso	déficit
Δ años BR	-0.12	0.00	-0.12	-0.04	0.01	-0.05
MEI	0.03	0.36	-0.33	-0.01	0.29	-0.30
Cot Solidar.	-0.06	0.16	-0.22	-0.03	0.10	-0.12
Destope bmax vs base 2	0.05	0.05	0.00	0.03	0.07	-0.05

Efecto conjunto de todas las reformas

Versus escenario base 2

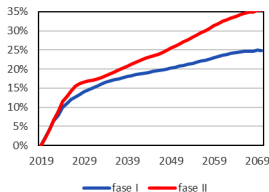
	En 2050			Promedio 2022/2050		
	gasto	ingreso	déficit	gasto	ingreso	déficit
Base 2	17.36	9.07	8.29	15.26	9.07	6.18
Final	18.45	10.35	8.20	15.81	10.06	5.75
Δ vs base2 (ratio PIB)	1.18	1.27	-0.10	0.55	0.98	-0.43

Total

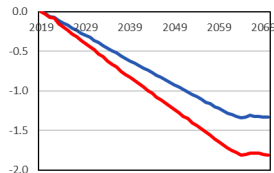
	En 2050			Promedio 2022/2050		
	gasto	ingreso	déficit	gasto	ingreso	déficit
Sin reformas	13.25	8.72	4.53	12.47	8.91	3.56
Final	18.54	10.35	8.20	15.81	10.06	5.75
Δ Total (ratio sobre PIB)	5.29	1.63	3.67	3.34	1.15	2.19

Efectos incrementales fases 1/2

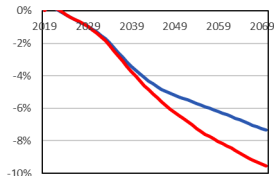
Pensión media



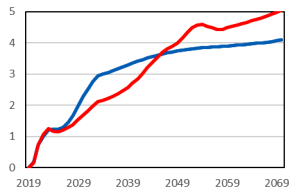
Edad media de jubilación



Δ PIB en %



Presión Fiscal % PIB



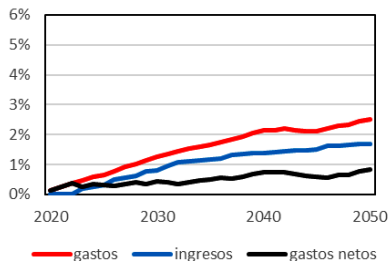
Línea azul: fase 1

Línea roja: fase 2

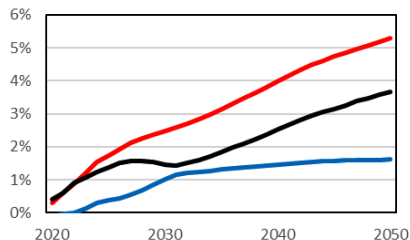
Comparativa modelo/ministerio

Δ % en ratio sobre PIB respecto a *base 1*

MISSMI

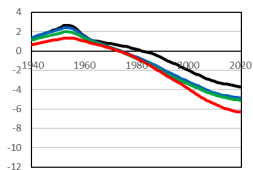


FEDEA MSSP-OLG v3.1

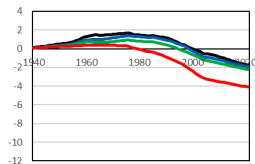


Impacto de bienestar (cambio en % de consumo de ciclo vital)

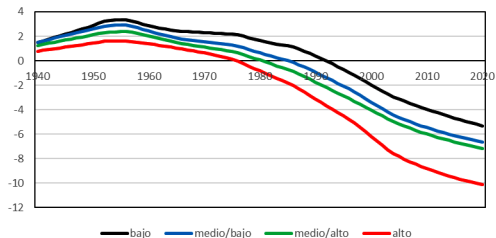
FASE 1



FASE 2



TOTAL



Impacto de las reformas: conclusiones

- Se han agravado los problemas de sostenibilidad financiera al aumentar el gasto sin actuaciones compensatorias adecuadas
 - Δ Gasto: +5 puntos de PIB en 2050 (vs 2.5 en MISSMI)
 - Δ Déficit: + 3 puntos de PIB en 2050 (vs 1 en MISSMI)
- Las discrepancias en las proyecciones vienen principalmente de los efectos de:
 - 1 Reforma del sistema de cotización del RETA.
Parece ignorarse el efecto inducido sobre el valor futuro de las pensiones.
 - 2 Incentivos a la jubilación demorada.
Sobrevaloración de la incidencia en la jubilación demorada (ignora tendencias sin reforma)
 - 3 **Reglas** de actualización de topes máximos y mínimos.
Parece ignorarse el efecto inducido sobre la decisión de jubilación.

- Impacto desigual en el Bienestar y la Equidad Intergeneracional:

- 1 **Dentro de cada cohorte**, los grupos con menores niveles de renta son los más beneficiados debido a los elementos redistributivos del sistema
- 2 **Entre cohortes**, es positivo para las cohortes ya/casi jubiladas (se benefician de mayores pensiones y soportan mayores impuestos durante menos tiempo), pero negativo para las cohortes más jóvenes

Todas las cohortes nacidas a partir de 1992 pierden bienestar con la reforma; para los nacidos alrededor de 2020 la pérdida equivalente a una reducción de entre el 5% y el 10% del consumo a lo largo de su vida

Es urgente adoptar una política de pensiones más prudente, centrada en el control del gasto y en un EQUILIBRIO MÁS RAZONABLE entre el gasto en pensiones y el margen fiscal para otras prioridades.



Propuestas de Soluciones para la Sostenibilidad

- Reducir la tasa de prestación a niveles similares a los de otras economías europeas.
- Extender gradualmente el período de cómputo de la pensión a toda la vida laboral sin descartes, y endurecer otros parámetros de cálculo y acceso.
- Recuperar el factor de sostenibilidad o establecer un nexo automático entre la edad legal de jubilación (a partir de 67 años) y la esperanza de vida en buena salud.
- Restringir el "blindaje" total ante la inflación a las pensiones mínimas, estableciendo un límite máximo de pérdida de poder adquisitivo acumulado para las demás.
- Considerar la adopción de un modelo de *cuentas nocionales* y revisar la normativa para compatibilizar la pensión con el trabajo remunerado.