

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DO REAL DECRETO-LEY 2/2023

A BATALLA POLAS PENSÍONS DE MARZO DE 2025

SOBRE A DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DO REAL DECRETO-LEY 2/2023

En marzo de 2023 publicouse o Real Decreto-ley 2/2023. Este RD-l crea novas fontes de ingresos para o sistema de Seguridade Social e prolonga o período de cálculo da pensión inicial. Xa o analizamos no seu momento. Agora, é importante estudar a súa Disposición Adicional Segunda (DA2ª en adiante). No proxecto de Lei publicado en setembro de 2021 esta disposición adicional ocupaba 7 liñas; na redacción definitiva, 1 páxina enteira. Esta transformación dá idea da importancia que lle deron as distintas forzas políticas no debate parlamentario.

En moitos documentos e informacións xornalísticas, a DA2ª cítase como “cláusula de peche” ou “cláusula de salvagarda”.

Resumo da DA2ª

Cada tres anos realizarase unha avaliación da evolución dos gastos e ingresos do sistema de Seguridade Social. En función desa evolución poderán ser necesario adoptar medidas para 1) aumentar os ingresos, 2) reducir os gastos, 3) ou unha combinación de aumento dos ingresos e redución dos gastos.

A primeira avaliación realizarase en marzo de 2025 a partir dun relatorio da Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (AIReF). A AIReF debe basear a súa avaliación no último relatorio sobre o envellecemento (*Ageing Report*, AR) publicado pola Comisión Europea (CE). O último informe sobre o envellecemento foi publicado en abril de 2024 (AR24).

Ingresos do sistema. A avaliación contemplada na DA2ª debe ter en conta as medidas para aumentar os ingresos adoptadas a partir de 2020: 1) mecanismo de equidade interxeneracional, 2) aumento da base máxima de cotización, 3) cotización adicional de solidariedade, 4) reforma da cotización das persoas autónomas, 5) reforma laboral, 6) afloramento de novos afiliados, 7) aumento do SMI. A avaliación debe ter en conta o efecto medio das medidas de ingresos no período 2022-2050.

Gastos do sistema. A avaliación debe ter en conta o gasto medio público en pensións no período 2022-2050.

A DA2ª contempla tres escenarios:

1º escenario. Se as medidas de ingresos superasen o 1,7% do PIB, o gasto medio en pensións previsto até 2050 podería superar o 15% do PIB nese exceso.

Exemplo: medidas de ingreso igual a 2,0% do PIB. Como $2,0\% - 1,7\% = 0,3\%$, o gasto en pensións podería chegar ao $15,0\% + 0,3\% = 15,3\%$.

2º escenario. Se as medidas de ingresos fosen iguais ao 1,7% do PIB, o gasto medio en pensións previsto até 2050 non debería superar o 15% do PIB.

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DO REAL DECRETO-LEI 2/2023

A BATALLA POLAS PENSÍONS DE MARZO DE 2025

Exemplo: medidas de ingreso igual a 1,7% do PIB. O gasto en pensións podería chegar ao 15,0%.

3º escenario. Se as medidas de aumento dos ingresos fosen inferiores ao 1,7% do PIB, o gasto medio en pensións previsto até 2050 debería non debería superar o 15% do PIB menos o déficit de ingresos.

Exemplo: medidas de ingreso igual a 1,0% do PIB. Como $1,0\% - 1,7\% = -0,7\%$, o gasto en pensións non podería superar ao $15,0\% - 0,7\% = 14,3\%$.

Debemos ter en conta que a avaliación se realizará sobre unha previsión de gastos e ingresos para o período 2022-2050, non en datos reais xa que non temos a capacidade de coñecer o futuro. Por outra parte, o INE recoñeceu que as súas estimacións sobre o PIB dos anos 2021-2023 foron bastante inferiores ás cifras reais, o que supón que a rateo do gasto en pensións sobre o PIB é inferior ás cifras do Ageing Report e da Airef.

Posicións sobre a primeira avaliación (marzo 2025)

Neste momento existen claramente dous bandos: 1) o do Ministerio de Inclusión, Seguridade Social e Inmigración (MISSM), e, 2) a poderosa coalición das finanzas encabezada pola Autoridade Independente de Responsabilidade Fiscal (AIReF).

1) Ministerio de Inclusión, Seguridade Social e Inmigración (MISSM). Segundo un estudo que publicou en 2023 as medidas de ingresos son suficientes polo que non habería que adoptar en marzo ningunha nova medida nin de ingresos, nin de gastos. Esta posición ten un forte apoio no AR24 xa que esta calcula que o gasto medio en pensións no período 2022-2050 será do 15,1% do PIB. As medidas de ingresos previstas suporán, segundo o MISSM, o 1,79%. De acordo coa DA2ª,

$$1,79\% - 1,7\% = 0,09\%,$$
$$15\% + 0,09\% = 15,1\%$$

Non se supera o previsto na DA2ª. Por outra parte, en setembro de 2024 o Instituto Nacional de Estatística (INE) revisou á alza o PIB de 2021. Ao ser o PIB máis grande, o gasto en pensións como porcentaxe do PIB cae polo que aínda habería marxe para un gasto máis alto.

2) A poderosa coalición das finanzas. En marzo de 2023 a AIReF publicou dous documentos que achacaban o incremento do déficit e a débeda ao gasto en pensións e propuñan reduci-lo até o 14,3% de media no período 2022-2050, 0,8% puntos menos que a previsión de AR24 e o MISSM. A AIReF non se comprometía no mecanismo para conseguilo: atraso da idade de xubilación, un novo mecanismo de revalorización, un novo factor de sostibilidade? Sen dúbida porque de facelo alimentaría a mobilización do

MSDPP. Como un bloque compacto aliñáronse coa AReF, o Consello Fiscal Europeo (EFB polas siglas en inglés), o Banco de España (BE)¹, a Comisión Europea (CE), a Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE) e a Fundación de Estudos de Economía Aplicada (Fedea, o laboratorio de ideas das grandes empresas e as finanzas). En todos os seus documentos sinálase obsesivamente o gasto en pensións públicas como causa do déficit e a débeda como elemento primordial para corríxilos. Inclúen tamén entre as causas do déficit o incremento do gasto en defensa. Mais, non propoñen ningunha medida para diminuílo: para a poderosa coalición das finanzas o gasto social é vicioso e o gasto militar é virtuoso.

Esta ausente deste debate un terceiro actor que debe activarse de inmediato, lembremos que até marzo de 2025 só quedan 6 meses: o movemento social en defensa do sector público de pensións.

3) O movemento social en defensa das pensións públicas. Escribo unha **proposta** para que o MSDPP debata e fixe a súa posición sobre o debate que xa se está a producir e que se intensificará segundo se achegue marzo de 2025.

1ª. Nas próximas décadas aumentará a porcentaxe de maiores de 65 anos sobre a poboación total. En consecuencia, será necesario aumentar o gasto público en pensións como porcentaxe do PIB e, polo tanto, os ingresos do sistema.

2ª. Para aumentar os ingresos hai varias vías:

a) Aumentar a parte dos salarios no PIB. A cotización social global calcúlase como unha porcentaxe do salario total. O aumento da participación dos salarios, incrementará automaticamente o monto da cotización social.

b) Acelerar a implantación das medidas de ingresos previstas na Lei de 2023: mecanismo de equidade interxeracional (MEI), cotización adicional de solidariedade (CAS) e aumento da base máxima de cotización. Intensificar o seu carácter progresivo e redistributivo.

c) Manter as achegas dos orzamentos xerais do Estado (PGE) procedentes da imposición xeral.

d) Estudar a implantación dunha cotización sobre o valor engadido das empresas que incrementaría a achega das empresas intensivas en capital (finanzas, enerxéticas, tecnolóxicas), as que se apropián dunha maior proporción do produto social converténdoo en dividendos e incrementando a desigualdade.

3ª. Ademais, debemos manter a oposición frontal á introdución dos fondos de emprego de capitalización concretado na declaración de 1 de xullo de 2024.

¹ Polo menos mentres o seu gobernador foi Hernández de Cos. Nas próximas semanas comprobaremos que posición adopta o BE baixo a dirección de J.L. Escrivá.

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DO REAL DECRETO-LEI 2/2023

A BATALLA POLAS PENSÍONS DE MARZO DE 2025

4ª. Por último, debemos insistir na realización da auditoría das contas da Seguridade Social prevista na Lei 21/2021, do 28 de decembro como resultado da cal se deberán reintegrar á caixa da Seguridade Social os fondos que conforme á lexislación en vigor deberon ser financiadas polos Orzamentos Xerais do Estado.

Mikel de la Fuente Lavin, economista, EHPM (Movemento de Pensionistas de Euskal Herria)

Xabier Pérez Davila, economista, MODEPEN (Movemento Galego en Defensa das Pensións e os Servizos Públicos)

Setembro 2024