



MINISTERIO
DE EMPLEO Y
SEGURIDAD SOCIAL

SECRETARÍA DE ESTADO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

DIRECCIÓN GENERAL
DE ORDENACIÓN
DE LA SEGURIDAD SOCIAL

DIÁLOGO SOCIAL

INCREMENTOS FUTUROS DE LA BASE MÁXIMA DE COTIZACIÓN Y EL LÍMITE MÁXIMO DE PENSIÓN

Madrid, febrero 2017



DIÁLOGO SOCIAL

INCREMENTOS FUTUROS DE LA BASE MÁXIMA DE COTIZACIÓN Y EL LÍMITE MÁXIMO DE PENSIÓN

El Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social, establece en su artículo 10.

“Artículo 10. Incrementos futuros del tope máximo y de las bases máximas de cotización y del límite máximo de las pensiones del sistema de la Seguridad Social.

Los incrementos del tope máximo de la base de cotización y de las bases máximas de cotización en el sistema de la Seguridad Social, así como del límite máximo para las pensiones causadas en dicho sistema, que se realicen con posterioridad al establecido en este real decreto-ley se ajustarán a las recomendaciones efectuadas en tal sentido por la Comisión Parlamentaria Permanente de Evaluación y Seguimiento de los Acuerdos del Pacto de Toledo y los acuerdos en el marco del diálogo social.”

1. ANTECEDENTES a los efectos de la aplicación del citado artículo 10 del RDL 3/2016

1.1. Rango de las bases de cotización a la Seguridad Social en el período 2010-2017.

La cotización al sistema de la Seguridad Social se realiza por las remuneraciones totales percibidas, considerando dos límites. El límite mínimo coincide con el Salario Mínimo Interprofesional, el máximo no tiene una regla definida de cálculo y lo establece anualmente la Ley de Presupuestos Generales del Estado.



La base máxima de cotización a la Seguridad Social fue 4,9 veces la base mínima en 2010; posteriormente subió hasta 5 veces la base mínima en los años 2002-2003; y comenzó a descender hasta 4,3 veces la base mínima en 2009-2011. En 2017 la relación es de 4,5 veces (tabla 1).

La base media de cotización al Régimen General representaba el 45,4% de la máxima en 2000; esta relación creció hasta el 52,4% en 2011; y comenzó a descender hasta el 47,3% en 2016.

1.2. Rango de las cuantías de pensión en el periodo 2010-2017:

Las pensiones de la Seguridad Social se sitúan entre unas cuantías mínimas y un tope máximo de pensión para el total de pensiones públicas a las que tenga derecho el pensionista. La Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año fija estas cuantías teniendo en consideración el valor del Índice de Revalorización de Pensiones (IRP). Por otra parte, la pensión máxima, que coincide con el tope máximo de pensión, nunca ha aumentado más que la revalorización general de las pensiones.

La cuantía de la pensión máxima era 5,1 veces la pensión mínima en 2000-2004; la relación comenzó a disminuir hasta situarse en 4,3 veces en el período 2011-2017 (tabla 1).

1.3. Relación pensión máxima / base máxima de cotización en el periodo 2010-2017:

Los incrementos del tope máximo de pensión y de la pensión máxima no siguen ninguna regla prefijada que los relacione. En 2000 la pensión máxima era el 88,8% de la base máxima, llegando al 91,1% en 2010. A partir de 2010 la pensión máxima cada vez representa una proporción menor respecto de la base máxima llegando al **80,0% en 2017** (tabla 1). Si se observa la serie histórica, la relación actual es la más baja desde 1984.



Tabla 1: Evolución y relaciones entre bases de cotización y pensiones

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Base mínima	495,65	505,80	516,00	526,50	572,70	598,50	631,20	665,70	699,90	728,10	738,90	748,20	748,20	753,00	753,00	756,60	764,40	825,60
Base máxima	2.450,87	2.499,91	2.574,90	2.652,00	2.731,50	2.813,40	2.897,70	2.996,10	3.074,10	3.166,20	3.198,00	3.230,10	3.262,50	3.425,70	3.597,00	3.606,00	3.642,00	3.751,20
Base media Régimen General	1.112,41	1.169,11	1.218,78	1.273,06	1.321,83	1.371,72	1.430,02	1.497,40	1.582,19	1.645,52	1.672,37	1.693,08	1.689,35	1.703,71	1.725,68	1.716,19	1.723,90	1.753,25
Pensión mínima	368,00	377,94	392,68	403,68	417,81	444,74	469,73	503,38	530,63	546,55	564,70	581,10	587,00	598,80	600,30	601,90	603,50	605,10
Pensión máxima	1.864,45	1.914,80	1.989,48	2.045,19	2.116,78	2.188,76	2.245,67	2.337,75	2.393,87	2.441,75	2.497,91	2.497,91	2.522,89	2.548,12	2.554,49	2.560,88	2.567,28	2.573,70
Base máx / Base mín (nº veces)	4,9	4,9	5,0	5,0	4,8	4,7	4,6	4,5	4,4	4,3	4,3	4,3	4,4	4,5	4,8	4,8	4,8	4,5
Pens. máx / pens. mín (nº veces)	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	4,9	4,8	4,6	4,5	4,5	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Base media / Base máx %	45,4	46,8	47,3	48,0	48,4	48,8	49,4	50,0	51,5	52,0	52,3	52,4	51,8	49,7	48,0	47,6	47,3	46,7
Base máxima / pensión %	88,8	89,4	90,1	90,0	90,4	90,8	90,4	91,0	90,9	90,0	91,1	90,2	90,2	86,8	82,9	82,9	82,2	80,0



Tabla 1.1. Serie histórica Pensión Máxima / Base Máxima

	Mes	Año	Relación con base cotización máxima
1984	1.129,60	15.814,40	1,02
1985	1.129,60	15.814,40	0,96
1986	1.129,60	15.814,43	0,89
1987	1.129,60	15.814,43	0,84
1988	1.129,60	15.814,43	0,82
1989	1.163,56	16.289,83	0,82
1990	1.245,01	17.430,12	0,83
1991	1.328,43	18.598,01	0,84
1992	1.404,15	19.658,11	0,85
1993	1.475,76	20.660,66	0,85
1994	1.527,41	21.383,77	0,85
1995	1.608,48	22.518,76	0,86
1996	1.664,78	23.306,91	0,86
1997	1.708,06	23.912,90	0,86
1998	1.743,93	24.415,06	0,86
1999	1.775,32	24.854,53	0,86
2000	1.826,84	25.575,71	0,87
2001	1.903,74	26.652,36	0,89
2002	1.953,10	27.343,40	0,88
2003	2.029,27	28.409,78	0,89
2004	2.086,10	29.205,40	0,89
2005	2.159,12	30.227,68	0,90
2006	2.232,54	31.255,56	0,90
2007	2.324,10	32.537,40	0,90
2008	2.384,51	33.383,14	0,90
2009	2.432,21	34.050,94	0,90
2010	2.466,20	34.526,80	0,91
2011	2.497,91	34.970,74	0,90
2012	2.522,89	35.320,46	0,90
2013	2.548,12	35.673,66	0,87
2014	2.554,49	35.762,85	0,83
2015	2.560,88	35.852,32	0,83
2016	2.567,28	35.941,95	0,82
2017	2.573,70	36.031,81	0,80

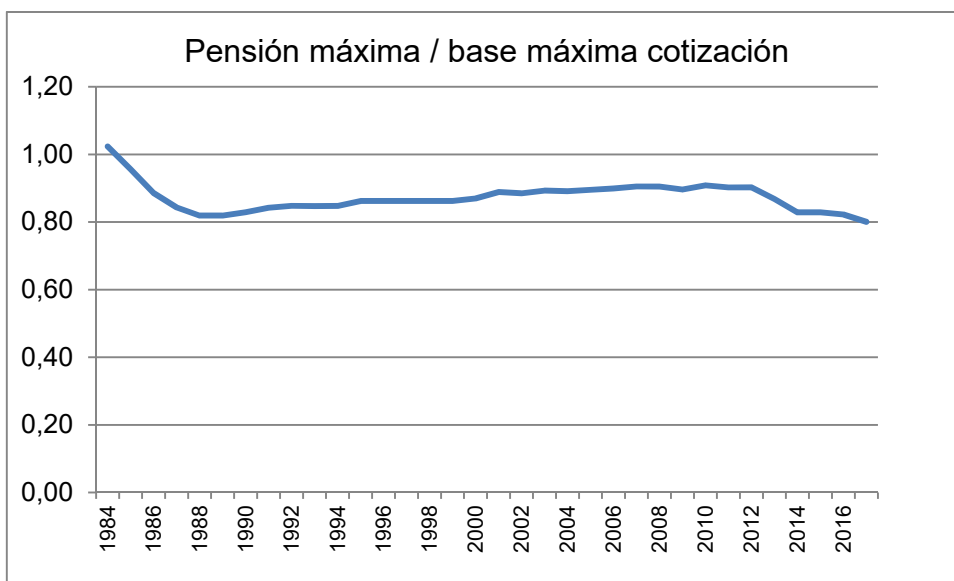
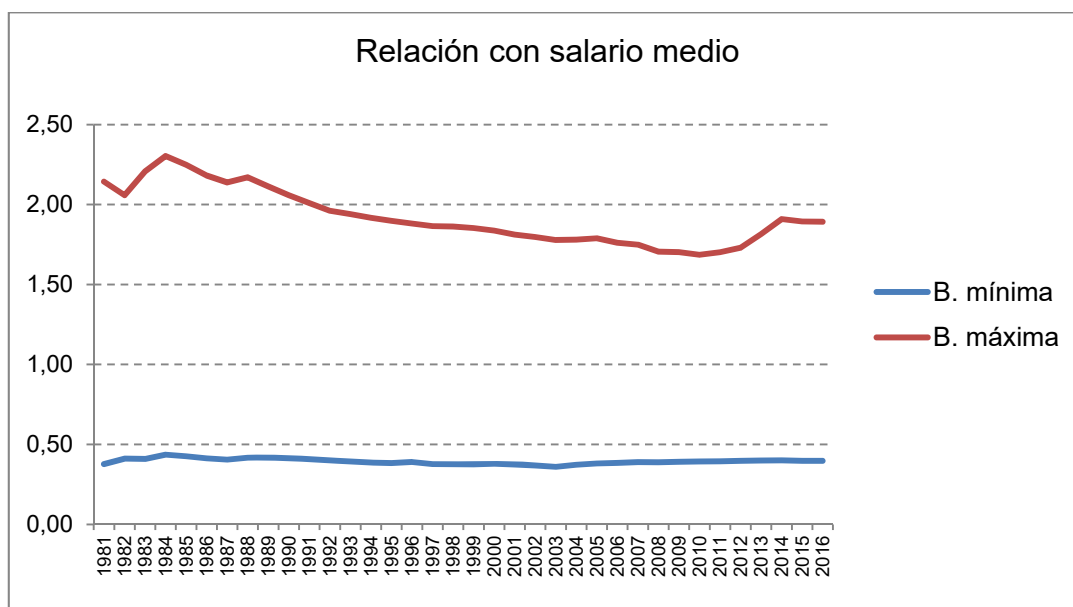




Tabla 1.2. Relación Salario medio respecto de la base mínima y máxima de cotización

	Mensual		Anual		Salario medio	Anual	
	Mínima	Máxima	Mínima	Máxima		B. Mínima	B. Máxima
1979	117,20	639,90	1.406,40	7.678,80			
1980	135,23	750,60	1.622,76	9.007,20			
1981	148,39	844,18	1.780,68	10.130,16	4.727,34	0,38	2,14
1982	185,17	928,20	2.222,04	11.138,40	5.411,34	0,41	2,06
1983	209,33	1.129,60	2.511,96	13.555,20	6.140,06	0,41	2,21
1984	243,59	1.287,73	2.923,08	15.452,76	6.708,95	0,44	2,30
1985	260,66	1.377,88	3.127,92	16.534,56	7.352,21	0,43	2,25
1986	281,45	1.488,05	3.377,40	17.856,60	8.187,30	0,41	2,18
1987	295,52	1.562,51	3.546,24	18.750,12	8.768,45	0,40	2,14
1988	308,86	1.609,39	3.706,32	19.312,68	8.899,20	0,42	2,17
1989	327,43	1.657,71	3.929,16	19.892,52	9.411,60	0,42	2,11
1990	350,69	1.752,19	4.208,28	21.026,28	10.216,80	0,41	2,06
1991	373,41	1.839,82	4.480,92	22.077,84	10.989,60	0,41	2,01
1992	394,68	1.931,77	4.736,16	23.181,24	11.817,60	0,40	1,96
1993	410,55	2.032,20	4.926,60	24.386,40	12.568,80	0,39	1,94
1994	424,80	2.103,24	5.097,60	25.238,88	13.166,40	0,39	1,92
1995	439,58	2.176,81	5.274,96	26.121,72	13.760,40	0,38	1,90
1996	467,17	2.253,07	5.606,04	27.036,84	14.376,00	0,39	1,88
1997	467,17	2.311,67	5.606,04	27.740,04	14.870,40	0,38	1,87
1998	477,08	2.360,17	5.724,96	28.322,04	15.211,20	0,38	1,86
1999	485,74	2.402,73	5.828,88	28.832,76	15.559,20	0,37	1,85
2000	505,80	2.450,87	6.069,60	29.410,44	16.012,02	0,38	1,84
2001	516,00	2.499,91	6.192,00	29.998,92	16.551,78	0,37	1,81
2002	526,50	2.574,90	6.318,00	30.898,80	17.195,76	0,37	1,80
2003	537,30	2.652,00	6.447,60	31.824,00	17.894,10	0,36	1,78
2004	572,70	2.731,50	6.872,40	32.778,00	18.412,53	0,37	1,78
2005	598,50	2.813,40	7.182,00	33.760,80	18.869,31	0,38	1,79
2006	631,20	2.897,70	7.574,40	34.772,40	19.748,43	0,38	1,76
2007	665,70	2.996,10	7.988,40	35.953,20	20.556,15	0,39	1,75
2008	699,90	3.074,10	8.398,80	36.889,20	21.639,16	0,39	1,70
2009	728,10	3.166,20	8.737,20	37.994,40	22.329,33	0,39	1,70
2010	738,10	3.166,20	8.857,20	37.994,40	22.540,83	0,39	1,69
2011	748,20	3.230,10	8.978,40	38.761,20	22.775,76	0,39	1,70
2012	748,20	3.262,50	8.978,40	39.150,00	22.635,56	0,40	1,73
2013	753,00	3.425,70	9.036,00	41.108,40	22.653,55	0,40	1,81
2014	753,00	3.597,00	9.036,00	43.164,00	22.605,79	0,40	1,91
2015	756,60	3.606,00	9.079,20	43.272,00	22.850,57	0,40	1,89
2016	764,40	3.642,00	9.172,80	43.704,00	23.101,93	0,40	1,89
2017 (e)	825,55	3.751,26	9.906,62	45.015,12	23.425,35	0,42	1,92





1.4. Relación base mínima de cotización y base máxima con el salario medio (Encuesta Costes Laborales)

La base mínima de cotización mantiene una relación muy estable con el salario medio en torno a 0,39 veces, con una oscilación nunca superior a tres centésimas.

La relación entre la base máxima y el salario medio presenta un promedio de 1,9 con una oscilación mayor que marca un máximo de 2,3 veces en 1984 y un valor mínimo de 1,69 en 2010. La relación se ha recuperado significativamente desde ese punto mínimo hasta el 1,89 alcanzado en 2016.

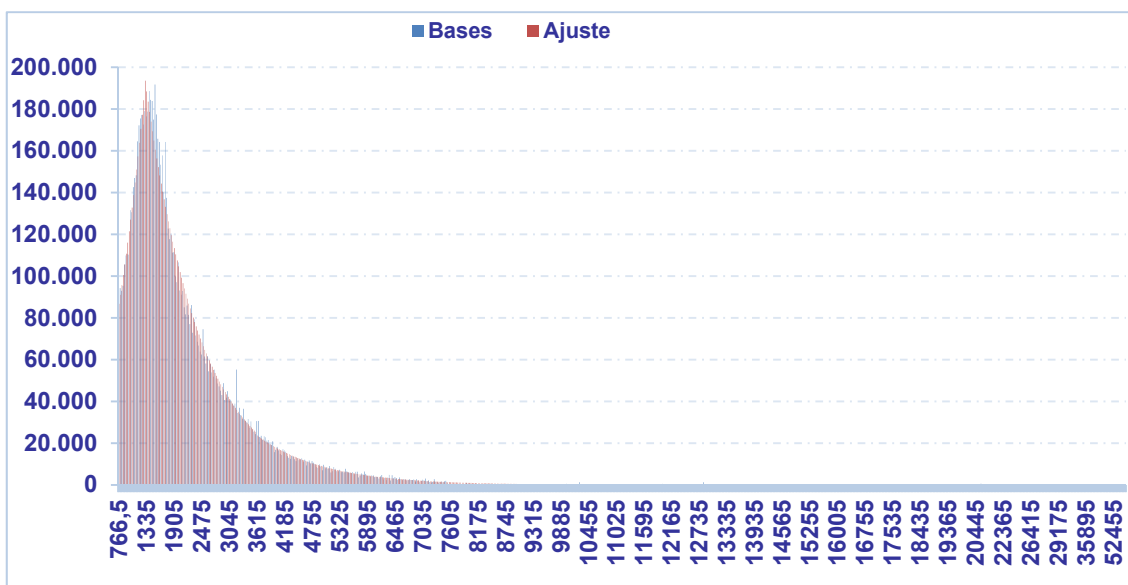
1.5. Resumen de antecedente

El sistema de la Seguridad Social en 2017 tiene las siguientes características:

- El rango de las bases de cotización es 4,5 veces (base máxima / base mínima).
- El rango de las pensiones es 4,3 veces. (Pensión máxima / pensión mínima).
- La pensión máxima es el 80% de la base máxima de cotización.

Las bases de cotización a la Seguridad Social presentan la siguiente distribución entre sus bases mínima y máxima:

Figura 1: Función de distribución de salarios de los cotizantes a la Seguridad Social

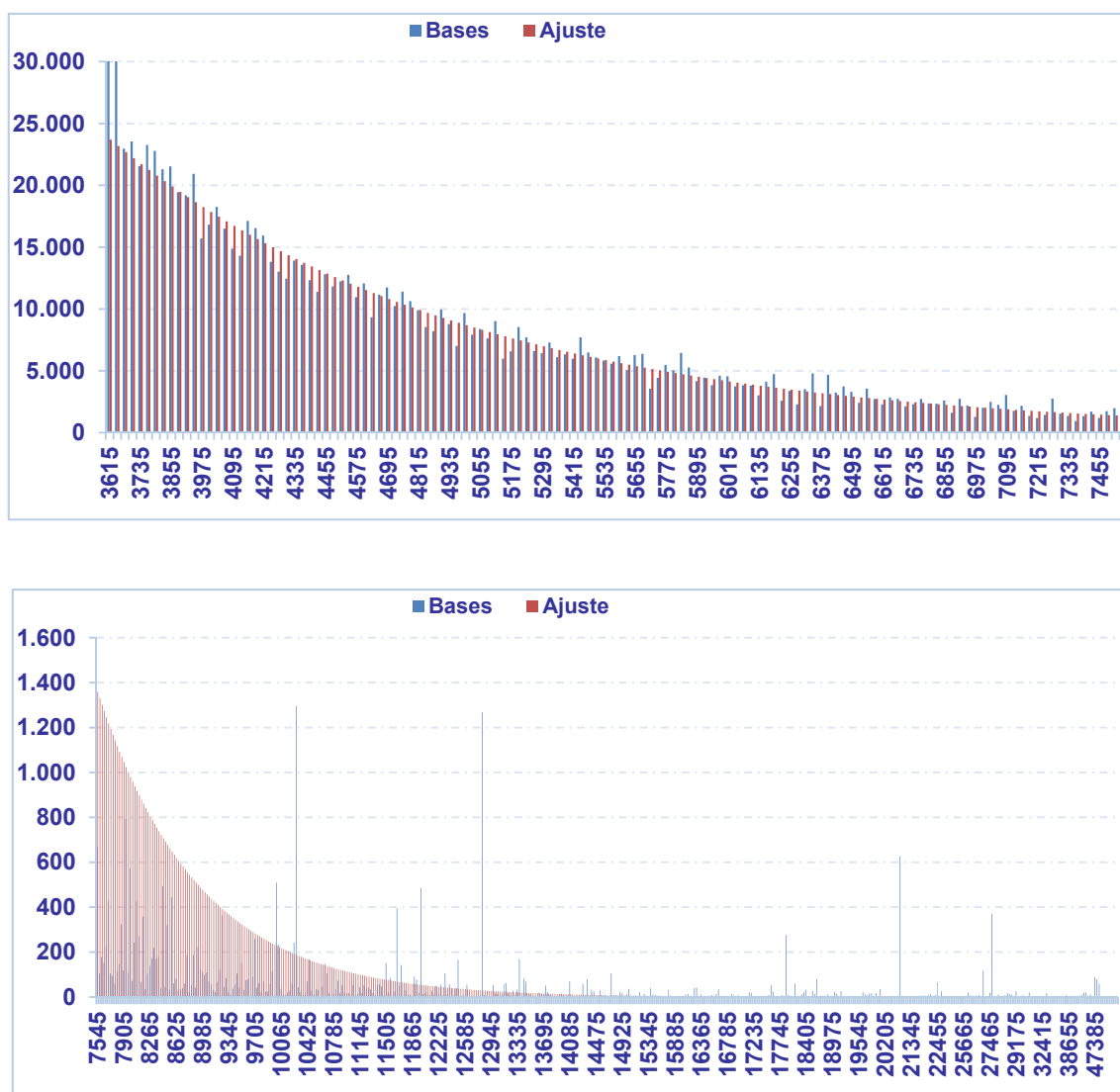


Número de asalariados en el eje de ordenadas



La función de distribución de las bases de cotización (figura 1), muestra que la mayor parte de los salarios cotizarían por la totalidad a la Seguridad Social. Concretamente el 92% de los asalariados tienen una remuneración inferior al tope máximo de cotización.

Figura 2: Detalle de las distribución de salarios superiores al tope máximo de cotización



Número de asalariados en el eje de ordenadas

La figura 2 es un detalle de los salarios superiores al tope máximo de cotización. En esta cola de la distribución está el 8% de los asalariados y recoge la cuantía del salario que excede del tope máximo.



2. Escenarios 2018-2022

Seguidamente se presentan algunos de los posibles escenarios según distintas hipótesis:

2.1. Escenario 1

Se considera un aumento interanual del 2% (10% en 5 años) de las bases mínimas y máximas de cotización y el aumento mínimo legal de las pensiones (con actual estructura de ingresos).

Tabla 2: Evolución y relaciones entre bases de cotización y pensiones. Escenario 1

	2018	2019	2020	2021	2022
Base mínima	842,11	858,95	876,13	893,66	911,53
Base máxima	3.826,22	3.902,75	3.980,80	4.060,42	4.141,63
Pensión mínima	606,61	608,13	609,65	611,17	612,70
Pensión máxima	2.580,13	2.586,58	2.593,05	2.599,53	2.606,03
Base máx / base mín (nº veces)	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Pens. máx / pens. mín (nº veces)	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Base máxima / pensión %	78,7	77,3	76,0	74,7	73,4

El escenario 1 mantiene el rango de las pensiones y el rango de la base de cotización pero reduce la proporción de la pensión máxima sobre la base máxima de cotización hasta el **73,4%**.

La estimación del efecto económico del incremento de la máxima de cotización en un 2% los próximos cinco años es el siguiente:



	BASE MÁXIMA DE COTIZACIÓN MENSUAL EN EUROS/mes	INCREMENTO adicional DE CUOTAS ANUAL POR INCREMENTO DE BASE MÁXIMA EN MILLONES DE EUROS/año
2017	3.751	
2018	3.826	248,87
2019	3.903	241,00
2020	3.981	229,96
2021	4.060	220,23
2022	4.141	210,98

Este aumento **adicional** anual a los recursos consolidados del año anterior. El aumento no es neto ya que las prestaciones a corto plazo no están topadas.

Para calcular el aumento del tope máximo de pensión hay que tener en cuenta que el número de pensiones en cuantías iguales o superiores al tope máximo está aumentando, ha pasado de representar el 1,9% de las pensiones en 2012 al 2,8% en 2016.

2.2. Escenario 2

Se considera un aumento interanual del 2,4% (12% en cinco años) de las bases mínimas y máximas de cotización y el aumento mínimo legal de las pensiones.

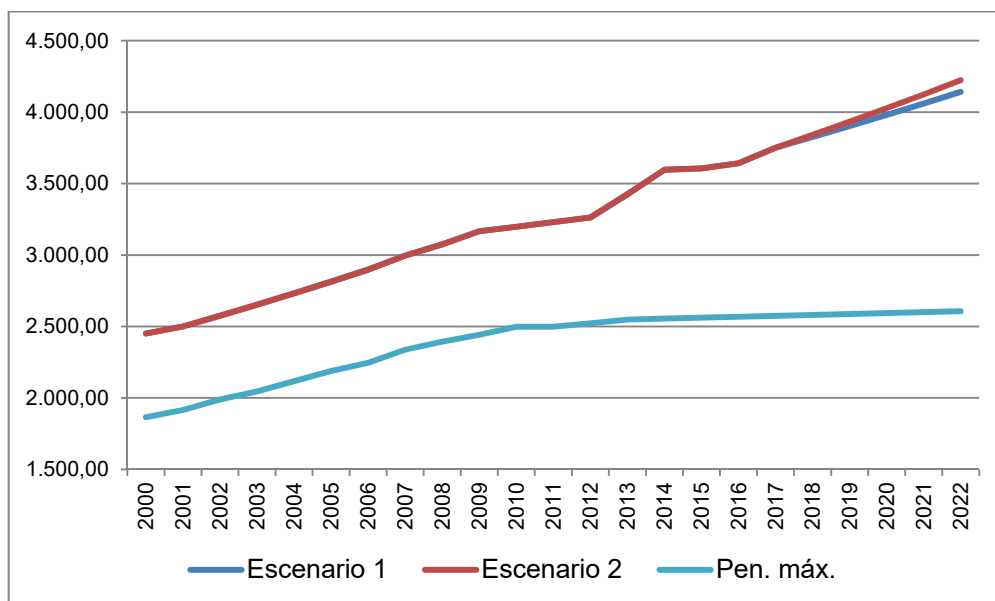
Tabla 3: Evolución y relaciones entre bases de cotización y pensiones. Escenario 2

	2018	2019	2020	2021	2022
Base mínima	845,41	865,70	886,48	907,76	929,54
Base máxima	3.841,23	3.933,42	4.027,82	4.124,49	4.223,48
Pensión mínima	606,61	608,13	609,65	611,17	612,70
Pensión máxima	2.580,13	2.586,58	2.593,05	2.599,53	2.606,03
Base máx / base mín (nº veces)	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Pens. máx / pens. mín (nº veces)	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Base máxima / pensión %	78,4	76,7	75,1	73,5	72,0

En este supuesto, el rango de bases de cotización y pensiones se mantiene y se reduce en mayor medida la proporción de la pensión máxima respecto de la base máxima de cotización que pasa al 72,0%



Figura 3: Relación pensión máxima / base máxima cotización. Escenario 1 y 2



Como muestra la figura 3 la diferencia entre base máxima y tope máximo aumenta de manera importante desde 2013 año en el que la base máxima de cotización creció un 5% y la pensión máxima un 1,0%, éste aumento persiste en el tiempo siempre que el tope máximo de pensión varíe según la revalorización general de las pensiones.

2.3. Escenario 3

Mantener la relación del 80% entre el límite máximo de pensión pública y base máxima de cotización.

La relación entre la pensión máxima y la base máxima de cotización ha empeorado 11 puntos porcentuales en el período 2010-2017 hasta situarse en el 80,0%, el mínimo de la serie histórica desde 1984 como ya se ha analizado.

Mantener en el tiempo este diferencial del 20% supone que a partir de 2017 la base máxima de cotización y el límite máximo de pensiones públicas se incrementen en igual porcentaje. La adopción de esta medida supondría ampliar la cobertura de la Seguridad Social llegando hasta salarios de 49.700 €/año.

Para contemplar esta hipótesis se añade este Escenario 3.



Se considera un aumento interanual del 2% (10% en 5 años) de la base máxima de cotización, y mantenimiento de la relación entre el límite máximo de pensiones públicas y la base máxima en el 80%.

Tabla 4: Evolución y relaciones entre bases de cotización y pensiones. Escenario 3

	2018	2019	2020	2021	2022
Base máxima	3.826,22	3.902,75	3.980,80	4.060,42	4.141,63
Límite Máx. de Pens. Pub.	2.625,17	2.677,68	2.731,23	2.785,86	2.841,57
Base máxima / Límite máx. %	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0

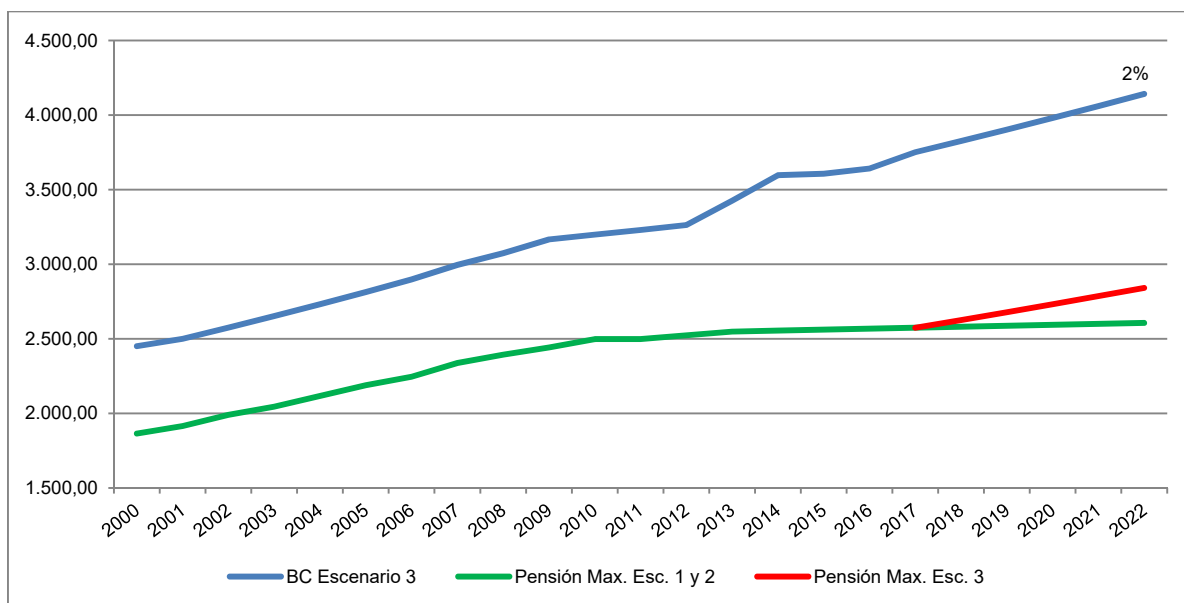
Bajo el supuesto descrito el efecto de la medida es doble pues aumentan los ingresos y también los gastos. La estimación del efecto económico en los próximos 5 años es el siguiente:

Tabla 5: Efecto en el sistema de la Seguridad Social de mantener la relación del 80% Tope máximo pensión/Base Mínima

VARIACIONES ADICIONALES RESPECTO DE LA SITUACIÓN ACTUAL EN MILLONES DE €					
AÑO	BASE MÁXIMA DE COTIZACIÓN MENSUAL EN EUROS/MES	INGRESOS POR CUOTAS POR AUMENTO DE LA BASE MÁXIMA UN 2%	GASTO EN PENSIONES POR AUMENTO DEL TOPE MÁXIMO DE PENSIÓN PÚBLICA EN UN 2%	OTROS GASTOS DEBIDOS AL AUMENTO DE LA BASE MÁXIMA	INGRESOS - GASTOS
2017	3.751				
2018	3.826	248,87	192,01	7,79	49,07
2019	3.903	489,87	406,25	14,89	68,73
2020	3.981	719,82	637,07	21,21	61,54
2021	4.060	940,06	877,65	26,84	35,57
2022	4.141	1.151,04	1.134,15	31,80	-14,91



Figura 4: Relación pensión máxima / base máxima cotización. Escenarios 1.2.3.



3. CONCLUSIONES

- La relación entre la pensión máxima sobre la base máxima de cotización ha empeorado 11 puntos porcentuales en el período 2010-2017 hasta situarse en el 80,0%, el mínimo de la serie histórica desde 1984.
- La mejora del saldo financiero utilizando estas herramientas obliga a incrementar la base máxima de cotización sin hacer lo mismo con la pensión máxima o, acometiendo una mejora de ésta última en un porcentaje inferior. Con las dos hipótesis incluidas en este documento, la proporción entre la base de cotización y la pensión máxima se reducirá aún más (73,4% y 72%) afectando el grado de contributividad del Sistema.
- La diferencia entre base y pensión máxima sería aún mayor si el aumento de la base máxima de cotización utilizado en ambas hipótesis se aplicará sobre la evolución del salario medio (hasta el 67% con subida progresiva hasta 1,8%).
- El destope de la base máxima de cotización sin estar acompañada del aumento en la contraprestación recibida por el trabajador, supone en la práctica crear un nuevo impuesto de carácter general sobre los salarios superiores a 44.000 euros/año. En este terreno, conviene recordar que las rentas comprendidas entre 44.000 y 60.000



euros/año asumen un tipo de gravamen del 37% en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y se eleva al 45% en las superiores. De esta forma los tipos marginales reales se situarían en 65,3% y 73,3%.

- Los trabajadores que coticen por la base máxima a partir de 2013 no van a ver reflejada en su pensión el esfuerzo contributivo adicional. Este hecho debe servir para establecer el período de carencia a partir del cual el aumento del tope máximo de pensión debe ser superior al de los salarios y también al de la revalorización de las pensiones.
- El uso de un periodo de carencia en la elevación de la pensión abre algunos interrogantes:
 - Colectivo al que se aplicaría ¿todos los que la alcancen o se aplica alguna restricción en el acceso?
 - Problemas de rechazo social derivados de acometer una subida de la pensión máxima por encima de la subida ordinaria marcada por el Índice de Revalorización de Pensiones (IRP).
- Una posible salida sería hablar de tope máximo de pensiones públicas en lugar de pensión máxima para desligar su incremento del de la revalorización general de pensiones.
- Mantener la relación del 80% entre el tope máximo de pensiones públicas y la base máxima de cotización equivale a aumentar la base de cobertura del sistema público de pensiones a los salarios hasta 49.700 €/año. En este supuesto habrá un ligero aumento de los recursos netos y se mantiene la contributividad del sistema de la Seguridad Social.

Madrid, 22 de febrero de 2017